

На правах рукописи

Кудряшов Евгений Валерьевич

**Административно – правовое регулирование в сфере
электроэнергетики Российской Федерации**

12.00.14 - административное право, финансовое право, информационное право

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2004

**ОБЯЗАТЕЛЬНЫЙ
БЕСПЛАТНЫЙ
ЭКЗЕМПЛЯР**

Работа выполнена в Московской государственной юридической академии на кафедре административного права

Научный руководитель

академик РАЕН, заслуженный деятель
науки Российской Федерации,
доктор юридических наук,
профессор Попов Лев Леонидович

Официальные оппоненты:

доктор юридических наук, профессор Якимов Александр Юрьевич
кандидат юридических наук Захаров Юрий Юрьевич

Ведущая организация

Государственный университет –
Высшая школа экономики

Защита состоится «22» декабря 2004 г. в 12.00 на заседании диссертационного совета Д 212.123.02 при Московской государственной юридической академии, 123995, г. Москва, ул. Садовая Кудринская, д. 9, зал заседаний Ученого совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Московской государственной юридической академии.

Автореферат разослан «__» ноября 2004 г.

Ученый секретарь диссертационного совета
заслуженный деятель науки Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор

Н.А. Михалева

2005-4
33999

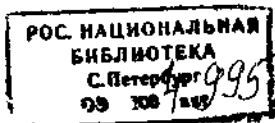
952527

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Проблемы административно – правового регулирования электроэнергетики Российской Федерации являются малоизученной сферой научных исследований, проводящихся в рамках науки административного права. Ранее эта тема в основном рассматривалась не самостоятельно, а в комплексе, - в рамках особенностей государственного управления промышленной деятельностью и естественными монополиями.

Возникновение электроэнергетики произвело революцию в общемировой промышленности. Электроэнергетика открыла неисчерпаемые возможности в совершенствовании механических процессов, а для промышленности – неограниченные перспективы развития. На данном историческом этапе развития общества электрическая энергия является всеохватывающей и всюду проникающей движущей силой, которая обеспечивает быстрое развитие и совершенствование производительных сил, рост экономического могущества человеческого общества, благосостояния людей. В России эта отрасль занимает 4 место по объему ВВП (после машиностроения, топливной и пищевой промышленности).

Сегодня, как никогда ранее, нашему государству необходимо создать стабильную правовую базу в сфере электроэнергетики, являющуюся определенным фундаментом, достаточным для успешного развития этого вида промышленности, а также осуществления деятельности в этой области хозяйствующими субъектами. В настоящее время в государстве проводятся реформы естественных монополий, определяются экономические и правовые основы отношений в реформируемых отраслях. Именно сейчас происходит формирование новой правовой базы в электроэнергетике, создается полноценный рынок электроэнергии (мощности). Отдельные виды деятельности выводятся в рыночное пространство, соответственно создаются новые правила игры для участников этих отношений.



Практически не вызывает сомнений тот факт, что Россия рискует пережить серьезный энергетический кризис: генерирующие мощности в электроэнергетике в значительной мере устарели и износились, то же можно сказать и о сетевом хозяйстве, а отдельные регионы вообще оказались практически изолированными от полноценного энергоснабжения. Объективно государство не располагает финансовыми средствами для того, чтобы справиться с указанными проблемами. В связи с повышением цен на топливо (газ, уголь, топочный мазут) повышаются тарифы на электроэнергию. Государство, регулируя цены на газ, который является основным топливом для электроэнергетики, на внутреннем рынке, создает серьезные экономические проблемы для газовой отрасли. В настоящее время предпринимаются серьезные попытки вывода определенной его доли из под государственного регулирования. Широкомасштабное перекрестное субсидирование, имеющее место в электроэнергетике, вызывает причины ухода крупных промышленных потребителей с энергосистем, что оборачивается колоссальными финансовыми потерями для электроэнергетиков (так называемые «выпадающие доходы»). Все это, а также многое другое, побуждает государство найти способы привлечения достаточных для решения этих жизненно важных проблем финансовых средств. В случае, когда нет своих финансов, приходится прибегать к заимствованиям, а также привлекать в российскую экономику как отечественные, так и зарубежные инвестиции. Следовательно, необходимо создавать полноценный стабильный и предсказуемый рынок электроэнергии. Вот эту сложную задачу и решает в настоящее время государство. Разработана и утверждена Энергетическая стратегия России, принят правительственный пакет законопроект, определены принципы, этапы, правила реформирования электроэнергетической отрасли.

Характер развития электроэнергетики на современном этапе подтверждает, что проблемы, вставшие перед этой отраслью, не могут быть решены без вмешательства государства, однако порой встречаются вопросы, которые входят в компетенцию нескольких органов исполнительной власти одновременно, и ими, зачастую, при их решении принимаются взаимоисключающие решения.

Кроме того, постоянные попытки усовершенствовать систему и структуру федеральных органов исполнительной власти, регулирующих отношения в сфере электроэнергетики приводят к тому, что нередко у организаций нет полного понимания того, к какому органу нужно обращаться при решении того или иного вопроса. Поэтому, в целях эффективного функционирования электроэнергетики, требуется проведение четко сформулированной государственной политики по развитию указанной отрасли промышленности, а также более четкое определение компетенции федеральных органов исполнительной власти в указанной сфере.

В связи с изменениями законодательства в сфере электроэнергетики требуется внесение изменений в целый ряд нормативно – правовых актов, в том числе в части, касающейся полномочий органов исполнительной власти.

Для решения данных вопросов необходимо устранить существующие противоречия, анализируемые и рассматриваемые, с самых различных точек зрения, в диссертационном исследовании. Именно попытка выявления и обобщения основных проблем, мешающих нормальному развитию рассматриваемой отрасли промышленности, а также необходимость и проработка возможностей их решения в рамках правового поля, и определило выбор темы диссертации.

Состояние научной разработанности темы диссертационного исследования.

На данный момент не публиковалось крупных научных исследований, монографий по административно – правовой специфике регулирования отношений в сфере электроэнергетики Российской Федерации. В целом несомненный вклад в раскрытие тематики по административно – правовому регулированию промышленности внесли Ю.М. Козлов, Л.Л. Попов, И.Л. Бачило, Ю.А. Тихомиров, Н.Ю. Хаманева, М.М. Славин, Н.Г. Салищева, В.В. Лаптев, В.С. Пронина, Д.М. Овсянко, Б.В. Россинский, Г.И. Петрова, Г.В. Атаманчук, Д.Н. Бахрах, Б.Б. Хангельдыев, П.М. Курдюк, В.Н. Петухов, Б.М. Лазарев другие ученые Московской Государственной Юридической Академии, Московского Государственного Университета им. Ломоносова, Института законодательства и

сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, Института государства и права РАН, Государственного университета – Высшая школа экономики и иных учебно – научных учреждений.

Тем не менее, следует отметить, что среди них нет таких работ, которые в своей основе ставили бы вопросы административно – правового регулирования электроэнергетики РФ на современном этапе развития нашей страны.

Цель и задачи диссертационного исследования. Целью диссертационной работы является комплексное исследование административно – правового регулирования электроэнергетики Российской Федерации, включающее последовательное рассмотрение вопроса компетенции различных органов исполнительной власти в сфере электроэнергетики, а также особенности их воздействия на деятельность хозяйствующих субъектов в этой сфере, формулирование выводов и разработка предложений по совершенствованию рассматриваемого правового регулирования. Указанная цель определила следующие задачи:

1. Показать динамику развития электроэнергетики РФ и, соответственно, развитие правовой базы для регулирования общественных отношений, возникающих в указанной отрасли.
2. Провести систематизированный анализ основных функциональных направлений деятельности федеральных органов исполнительной власти в сфере электроэнергетики.
3. Установить объективно существующие факторы и потребности государственного регулирования в сфере электроэнергетики России в ходе ее реформирования на современном этапе.
4. Раскрыть сущность осуществляемых структурных преобразований в электроэнергетике России, а также охарактеризовать и дать анализ отношениям, составляющим технологическую и экономическую основу электроэнергетики Российской Федерации.
5. Раскрыть практические аспекты реализации органами исполнительной власти своей компетенции в сфере электроэнергетики, показав, как имеющийся объем

полномочий используется для организации осуществления основных направлений деятельности отрасли.

6. Сформулировать предложения по совершенствованию компетенции исполнительных органов, осуществляющих регулирование в сфере электроэнергетики.

Объект и предмет диссертационного исследования. Объектом настоящего исследования является основанная на государственной энергетической политике многообразная регулирующая деятельность в сфере электроэнергетики Российской Федерации.

Предметом исследования являются научно – теоретические и нормативно – правовые аспекты административно – правового регулирования в сфере электроэнергетики Российской Федерации, организационной структуры и функциональной компетенции органов исполнительной власти, осуществляющих регулирование деятельности в сфере электроэнергетики в целях обеспечения и защиты экономических интересов и безопасности страны.

Методологическая основа диссертационного исследования. Наиболее значимыми методами научного познания, составившими основу анализа административно – правового регулирования электроэнергетики и позволившими сформулировать наиболее важные выводы и предложения, явились: диалектический, формально – логический, исторический, системный, комплексного исследования, сравнительного правоведения, конкретно – социологический, статистический.

Теоретическая основа диссертационного исследования. Исследование в рамках настоящей работы широкого комплекса вопросов вызвало необходимость обращения к обширному кругу работ по теории государства и права, административному праву, конституционному праву России, гражданскому праву, экономике. При этом использовались труды:

по административному праву – А.И. Елистратова, А.Ф. Евтихеева, И.Е. Андреевского, И.Т. Тарасова, В.А. Власова, Н.А. Волкова, Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова, С.С. Студеникина, М.С. Студеникиной, О.Л. Дубовик, Д.Н. Бахраха, Д.М. Овсянко, Ю.А. Тихомирова, В.С. Прониной, А.Е. Лунева, В.Г. Афанасьева, М.И. Пискотина, Б.М. Лазарева, Н.Г. Салищевой, Ц.А. Ямшольской, И.Л. Бачило, А.П. Коренева, В.Д. Ардашкипа, Г.И. Петрова, В.В. Лагтева, Н.Ю. Хамановой, Л.А. Мишкевича, Г.С. Яковлева, Ю.П. Соловей, Д. Галлагана, В.В. Полянского, Ю.Н. Старилова,

по теории государства и права – А.И. Экимова, С.С. Алексева, А.Б. Венгерова, Т.В. Капаниной,

по конституционному праву России – О.Е. Кутафина, Е.И. Козловой, В.А. Рахмиловича,

по гражданскому праву – А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого, В.П. Мозолина, А.И. Масляева,

по экономике – Е.Ф. Борисова, В. Леонтьева, К.Р. Макконела, С.Л. Брю, Р.Строупа, Д. Гвартни, В.С. Милова, М.М. Богуславского, Б.М. Ашавского, ученых – энергетиков – Л.С. Кайбышева, Э.П. Волкова, В.А. Вашанова, В.А. Баринаова, А.С. Малевича, а также многочисленные экономические, статистические, научно – технические публицистические материалы.

Нормативно – правовая база исследования. В настоящем диссертационном исследовании были использованы: Конституция Российской Федерации, федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации, федеральные законы: «О естественных монополиях», «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках», «Об электроэнергетике», «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации», «Об особенностях функционирования электроэнергетики в переходный период и о внесении изменений в некоторые законодательные акты РФ и признании утратившими силу

некоторых законодательных актов РФ в связи с принятием ФЗ «Об электроэнергетике», ФЗ «О техническом регулировании» и др.

Кроме того, при написании данной работы были проанализированы правовые акты, изданные Президентом и Правительством Российской Федерации, а также ведомственные нормативные акты, издаваемые федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими свои полномочия в сфере электроэнергетики

Научная новизна и основные положения, выносимые на защиту. С учетом общей недостаточной разработанности научно – теоретических основ административно – правового регулирования электроэнергетики Российской Федерации, определенной степенью научной новизны, на наш взгляд, обладают следующие положения, выводы и предложения диссертанта, выносимые на защиту:

1. На базе имеющихся разработок формулируется понятие «административно – правовое регулирование в сфере электроэнергетики».
2. На анализе действующего законодательства РФ обосновываются правовые риски в организации электроэнергетики, а также в регулировании оборота электрической энергии.
3. Обосновывается необходимость структурных преобразований в данной отрасли, а также предлагается определенная корректировка отдельных механизмов реформирования электроэнергетики, предложенных правительственным пакетом законов, опираясь на анализ действующего законодательства РФ, а также общеэкономическую ситуацию в электроэнергетике.
4. Предложения по исключению случаев параллелизма и дублирования в компетенции федеральных органов исполнительной власти и субъектов естественных монополий – ОАО РАО «ЕЭС России», ОАО «Газпром».
5. На основе анализа роли и места органов исполнительной власти, осуществляющих свои полномочия в сфере электроэнергетики, проводится

обоснование системы и структуры федеральных органов исполнительной власти, действующих в указанной сфере.

6. Предложения по совершенствованию административно – правового регулирования в сфере электроэнергетики.

Апробация результатов исследования. Диссертация подготовлена на кафедре административного права Московской Государственной Юридической Академии. Основные теоретические положения, обобщения и выводы апробировались на кафедральных теоретических семинарах, при участии в заседаниях комиссии Совета Федерации Федерального Собрания РФ по естественным монополиям, в ряде публикаций по теме диссертации, в учебном процессе.

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, двух глав, заключения, приложений и библиографии

II. СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность избранной темы, определяются цель и задачи исследования, методологическая научная основа работы, указывается научная новизна и практическая значимость диссертации, формулируются положения, выносимые автором на защиту.

Глава первая «Организационно – правовые основы административно – правового регулирования электроэнергетики РФ» посвящена вопросам генезиса электроэнергетики в России, формулированию основных понятий и принципов в указанной сфере, анализу сущности административно – правового регулирования электроэнергетики, а также его целей и методов. В главе обстоятельно исследуются взгляды отечественных и зарубежных ученых на отдельные проблемы регулирования электроэнергетики.

Административно – правовое регулирование в сфере электроэнергетики зародилось в конце XIX века. Вообще Россия являлась государством, в котором

стремительно развивалась электроэнергетика. Рыночными методами создавалась экономическая основа функционирования электроэнергетики, преимущественно благодаря немецким предпринимателям, причем за сравнительно небольшой отрезок времени. Развитие электроэнергетики в советский период отмечено мощным технологическим подъемом производительных сил. Советские руководители, быстро поняли роль электрификации государства и ее значение для развития экономики в целом. Однако, надо заметить, что правовое регулирование в этот период, было не адекватно уровню и темпам развития электроэнергетики. Правовое регулирование этой области экономики в значительной степени носило публично – правовой характер. Государство наращивало потенциальные и реальные возможности электроэнергетики, создавались новые генерирующие мощности, на что были брошены колоссальные людские и материальные резервы, быстрыми темпами шло строительство электростанций. Весь частный сектор, созданный в досоветский период в электроэнергетики, был национализирован, государство связало электрификацию с программой развернутого строительства коммунистического общества.

Далее в первой главе определяются и характеризуются понятие и структура электроэнергетики России.

Согласно действующему в настоящее время «Общесоюзному классификатору «отрасли народного хозяйства» (ОКОНХ), национально - хозяйственный комплекс включает производственную и непроизводственную сферы. Производственная сфера делится на отрасли национального хозяйства, среди которых наиболее известными и важными являются: промышленность, транспорт, связь, сельское хозяйство, городское хозяйство и др.

Общесоюзный классификатор «отрасли народного хозяйства» (ОКОНХ) до окончательного перехода на ОКВЭД относит электроэнергетику к промышленности, присваивая ей код 11100. Таким образом, теоретическая характеристика электроэнергетики как отрасли промышленности подкреплена действующим законодательством РФ, поскольку и законодатель определяет электроэнергетику как отрасль промышленности.

В действующем законодательстве РФ, к сожалению, долгое время не было сформулировано четкое понятие электроэнергетической отрасли экономики. Постановление Правительства РФ от 11 июля 2001 года № 526 «Основные направления реформирования электроэнергетики РФ» определяет электроэнергетику в качестве базовой отрасли экономики Российской Федерации. Однако данного понятия явно недостаточно для обозначения сложнейшей составной части ТЭК РФ. Тем не менее, попытка ответить на поставленный вопрос воплощена в ФЗ от 26.03.2003 № 35 – ФЗ «Об электроэнергетике», законопроект которого был внесен Правительством РФ в Государственную Думу наряду с целым пакетом законопроектов по реформированию электроэнергетики России.

Вышеуказанный Федеральный закон содержит в себе также положение, согласно которому электроэнергетика является неотъемлемой частью федеральных энергетических систем, отнесенных в соответствии со статьей 71 Конституции Российской Федерации к ведению Российской Федерации.

Экономические отношения в электроэнергетической отрасли были и остаются объектом пристального внимания со стороны государства. Это обусловлено рядом причин, которые сводятся к тому, что электроэнергетическая отрасль является естественным монополистом в России. Государственное регулирование электроэнергетического хозяйства сочетается с экономической обособленностью и самостоятельностью организаций данной отрасли. Электроэнергетика связана со всеми отраслями народного хозяйства, так как уровень тарифов на энергию оказывает влияние на общий уровень цен.

Электроэнергетика, выступая отраслью ТЭК, влияет на финансово-экономические показатели государства и региона, так как является бюджетообразующей отраслью. Представляя собой, часть ТЭК, она является важнейшей жизнеобеспечивающей отраслью, поскольку создает нормальные условия для жизнедеятельности населения (снабжает ЖКХ тепловой и электрической энергией). Продукция электроэнергетики носит специфический характер, являясь безадресной вследствие многочисленности и разрозненности ее

потребителей, ее производство и передача потребителям представляет собой неразрывный во времени процесс, так как продукция не подлежит складированию и накоплению.

Электроэнергетика всегда находится в центре проблемы неплатежей. Посредством тарифов она может перекладывать финансовое бремя с неплатежеспособных потребителей на платежеспособных клиентов, следовательно, создаются дополнительные предпосылки для роста неплатежей. Неэффективная ценовая политика увеличивает ценовые диспропорции между регионами и между потребителями. Электроэнергетика оказывает непосредственное влияние на очередность освоения природных ресурсов, специализацию региона, кооперированные связи между организациями, выбор и размещение новых промышленных объектов. Она также оказывает огромное влияние на окружающую среду, поэтому в организации и управлении деятельностью данной отрасли необходимо учитывать требования экологической безопасности.

В первой главе раскрывается сущность административно – правового регулирования электроэнергетики.

Государственное регулирование является одним из элементов более широкого понятия – «государственное управление». Обширная литература посвящена вопросам, связанным с понятием государственного управления, высказано множество мнений и суждений, выдвинуты различные теоретические концепции. Тем не менее, исполнительная власть в ее государственно - управленческом аспекте в известной мере «отказывается» от функций непосредственного управления, столь характерного для условий безраздельного господства государственной собственности, почти полного обобществления всех сфер жизни. На этой основе проявляется тенденция становления системы государственного регулирования, что особенно заметно в экономической области.

Государственное регулирование становится приоритетной функцией в управлении различными сферами деятельности государства, за исключением

административно-политической сферы, где все еще доминирует государственное управление как основная функция органов исполнительной власти.

Административно – правовое регулирование представляет собой процесс последовательного использования административно – правовых средств для достижения целей регулирования поведения участников общественных отношения

Таким образом, сущность административно – правового регулирования состоит в упорядочении управленческих отношений, в установлении с помощью норм административного права юридических прав и обязанностей участников этих отношений.

В диссертации автором дается определение административно-правового регулирования в сфере электроэнергетики под которым понимается *совокупность функций и практическая деятельность государственных органов, представляющие собой процесс последовательного использования административно – правовых средств, направленных на координацию деятельности в сфере экономики Российской Федерации, включающей в себя комплекс экономических отношений, возникающих в процессе производства, передачи электрической энергии, оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике, сбыта и потребления электрической энергии с использованием производственных и иных имущественных объектов, принадлежащих на праве собственности или на ином предусмотренном федеральными законами основании субъектам электроэнергетики или иным лицам.*

Далее раскрываются цели и методы административно – правового регулирования электроэнергетики.

Такие цели, прежде всего, определены в новой энергетической стратегии России на период до 2020 года, которая была утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 августа 2003 г. № 1234-р. Этим документом были определены основные направления энергетической политики и

структурной перестройки ТЭК на перспективу, цели, приоритеты и механизмы их реализации.

Долгосрочная энергетическая политика Российской Федерации, определяя условия для конструктивного взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, предприятий, организаций и предпринимателей в сфере энергетики нацелена на устойчивое обеспечение населения и экономики страны энергоносителями, повышение эффективности использования топливно-энергетических ресурсов и создание необходимых условий для перевода экономики страны на энергосберегающий путь развития, создание надежной сырьевой базы и обеспечение устойчивого развития топливно-энергетического комплекса в условиях формирования рыночных отношений, уменьшение негативного воздействия ТЭК на окружающую среду, поддержание экспортного потенциала ТЭК и расширение экспорта его продукции, сохранение энергетической независимости России, обеспечение энергетической безопасности Российской Федерации.

С понятием государственно-управленческой деятельности связано понятие метода ее осуществления. Метод можно понимать как способ целенаправленного воздействия субъекта власти на те или иные объекты или процессы. Методы управления характеризуются тем, что они органически связаны с целевым назначением этого вида государственной деятельности, как особого варианта практической реализации единой государственной власти.

В диссертации к методам государственного регулирования отнесены: государственное регулирование и контроль в отнесенных законодательством Российской Федерации к сферам деятельности субъектов естественных монополий сферах электроэнергетики, в том числе регулирование инвестиционной деятельности субъектов естественных монополий в электроэнергетике, государственное регулирование цен (тарифов) на отдельные виды продукции (услуг), государственное антимонопольное регулирование и контроль, в том числе установление единых на территории Российской

Федерации правил доступа к электрическим сетям и услугам по передаче электрической энергии, управление государственной собственностью в электроэнергетике, лицензирование отдельных видов деятельности в сфере электроэнергетики; техническое регулирование в электроэнергетике, государственный контроль (надзор) за соблюдением субъектами электроэнергетики требований ФЗ РФ «Об электроэнергетике» и иных нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере электроэнергетики, в том числе технических регламентов, устанавливающих требования к безопасной эксплуатации объектов по производству электрической и тепловой энергии.

Проблема тарифного регулирования в настоящее время является достаточно актуальной не столько из-за существования самого метода тарифного регулирования, сколько из-за его несовершенства. Существующие диспропорции в тарифах вызывают «перекрестное субсидирование» отдельных групп потребителей энергии. Одно из существующих внутренних противоречий в энергетике - «перекрестное субсидирование». Тарифы, установленные государством для населения ниже, чем для крупных промышленных потребителей, несмотря на то, что киловатт-час, потребляемый последним по физико-экономическим причинам стоит дешевле, чем киловатт-час, потребляемый населением, вследствие того, что промышленные потребители используют электросети высоких классов напряжения.

Главной задачей в деятельности различных государственных органов является сочетание методов государственного административно-правового воздействия, разрешение коллизий между указанными органами, в том числе, в части их компетенций и применяемых ими методов. При этом, не следует абсолютизировать государственный контроль за финансовыми ресурсами естественных монополистов, коими являются организации электроэнергетики, а скорее необходимо координировать и стимулировать их рациональное использование.

Во *второй главе* «Особенности административно – правового регулирования в сфере электроэнергетики РФ» рассматривается компетенция Президента РФ и федеральных органов исполнительной власти в определении политики административно – правового регулирования в сфере электроэнергетики. Анализируются принимаемые ими нормативные правовые акты в указанной сфере, делаются выводы по их совершенствованию.

Системный подход к компетенции выражается в таком понимании ее субъектов, когда они взаимодействуют между собой в процессе выполнения государственных, региональных и иных задач.

Среди органов, осуществляющих государственное регулирование электроэнергетикой можно выделить следующие: Президент РФ, Правительство Российской Федерации, Министерство промышленности и энергетики России, курируемое им Федеральное агентство по энергетике, Министерство экономического развития и торговли России и Федеральная служба по тарифам РФ, а также Федеральная антимонопольная служба России и Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору РФ, руководство которыми осуществляется непосредственно Правительством РФ (в соответствии с указом Президента РФ от 20.05.2004 г. № 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти»)

Во второй главе анализируются проблемы административно – правового регулирования отношений, составляющих технологическую основу электроэнергетики России. Рассматриваются проблемы структурных преобразований в отрасли, анализируются отдельные механизмы ее реформирования, даются предложения по их совершенствованию

Технологическую основу функционирования электроэнергетики составляют единая национальная (общероссийская) электрическая сеть, территориальные распределительные сети, по которым осуществляется передача электрической энергии, и единая система оперативно-диспетчерского управления.

В процессе начавшегося реформирования электроэнергетики России созданы организация по управлению единой национальной (общероссийской)

электрической сетью – Федеральная сетевая компания (ФСК) России, и организация, осуществляющая оперативно – диспетчерское управление в электроэнергетике - системный оператор (СО) Единой энергетической системы России. Указанные сферы деятельности сохраняются в качестве монопольных и государственных, правительственный пакет законов, связанный со структурными преобразованиями определил механизмы их создания и функционирования.

Однако, по мнению автора, существует серьёзная проблема неполучения ФСК и СО статуса основных субъектов новой системы электроэнергетики. Она может быть устранена путем доработки положений законодательства и построением их целостной и эффективной структуры. Необходимо наделить этих субъектов полномочиями по организации оптового рынка, установить гарантии отличия создаваемого оптового рынка от действующего федерального оптового рынка электроэнергии и мощности (ФОРЭМ), закрепить действенные гарантии передачи ОАО «ФСК» всех объектов, отнесенных к единой национальной (общероссийской) электрической сети (находящихся в ведении АО – энерго, независимых АО – энерго, иных организаций, вновь создаваемых сетей), а также предусмотреть механизмы включения в распределительные сетевые компании муниципальных сетей.

В диссертации также исследуются механизмы регулирования отношений, являющихся экономической основой функционирования объектов электроэнергетики

Экономической основой функционирования электроэнергетики является обусловленная технологическими особенностями функционирования объектов электроэнергетики система отношений, связанных с производством и оборотом электрической энергии на оптовом и розничных рынках.

В настоящее время государством в сфере электроэнергетики такие виды деятельности как генерация и сбыт выводятся в рыночное пространство. Это позволит привлечь широкомасштабные отечественные и зарубежные инвестиции в российскую экономику. В результате реформы планируется создать механизм рыночного ценообразования в электроэнергетической отрасли, учитывающий

возможности производителей и действительные потребности покупателей электроэнергии.

По мнению автора, на правительственном уровне следует закрепить механизм контроля за ценообразованием в электроэнергетике при наличии аффилированности генерирующих компаний и компаний – потребителей электроэнергии, увязав его с иными аспектами ценообразования в данной отрасли. Учитывая, что расходы на электроэнергию бюджетных организаций оплачивает государство, представляется необходимым соблюдать порядок и сроки оплаты электроэнергии именно указанными организациями.

В этой связи, сопутствующей проблемой является несовершенство законодательства переходного периода реформирования ценообразования, поскольку хотя и предусмотрено поэтапное прекращение государственного регулирования тарифов, но программа подобного поэтапного прекращения не разработана. По-прежнему не разработана методика проверки обоснованности расходов по тем видам деятельности, где государственное регулирование сохранится. Вводимая методика должна быть предельно понятной всем субъектам энергетической системы; установление механизма обжалования размеров платы за услуги монопольных субъектов рынка, а также предельных величин доходности по суммам, включаемым в «возврат доходов», послужит эффективному реформированию ценообразования. Кроме того, создание комплекса юридических лиц на базе работающей системы влечет возникновение избыточных затрат. Необоснованные непроизводительные расходы могут возникнуть при реорганизации АО-энерго в связи с созданием дочерних и зависимых обществ. Автор предлагает установить предельные размеры подобных затрат во избежание переложения издержек реформирования на потребителей электроэнергии путем включения их в тарифы.

В отношении государственного регулирования надбавок для гарантирующих поставщиков также не выработан механизм установления государством сбытовых надбавок (в твердой сумме или в процентном отношении от цены оптового поставщика). Кроме того, не определено, к цене какого субъекта

электроэнергетики будет прибавляться сбытовая надбавка: к оптовой цене гарантирующего поставщика или к цене, по которой получена электроэнергия, отпускаемая конечному потребителю (здесь возможно завышение цены в случае закупки энергии у посредников на оптовом рынке).

По мнению автора, становлению целостной системы ценообразования (а это главная составляющая в регулировании отношений, связанных с оборотом электроэнергии) в настоящее время мешает отсутствие основных механизмов, предусматривающих твердые гарантии дерегулирования ценообразования и достижения положительного эффекта (снижения тарифов) в период реформирования электроэнергетики и в послереформенный период. Снижению рисков в области ценообразования будет способствовать проработка деталей новой системы взаимоотношений субъектов электроэнергетики.

В заключении суммируются основные итоги диссертационного исследования, обобщаются высказанные автором практические предложения по разрешению проблем структурных преобразований в электроэнергетике, компетенции органов, осуществляющих государственное регулирование в данной сфере.

Основные положения диссертации опубликованы автором в 4 статьях общим объемом 10 п.л.:

1. Кудряшов Е.В. Понятие и специфика электроэнергетики // Право: теория и практика. Издательство «ТЕЗАРУС». – 2003 № 16 – 1,5 п.л.

2. Кудряшов Е.В. Государственное управление в сфере электроэнергетики // Право: теория и практика. Издательство «ТЕЗАРУС». – 2003 № 16 – 2 п.л.

3. Кудряшов Е.В. К вопросу о компетенции органов исполнительной власти в сфере электроэнергетики // Право: теория и практика. Издательство «ТЕЗАРУС». – 2003 № 16 – 1,5 п.л.

4. Кудряшов Е.В. Экономико-правовые аспекты реформирования электроэнергетики и структурных преобразований газовой отрасли // Энергетическое право. Правовые вопросы энергетики. Издательская группа «Юрист» № 1 (2) 2004 – 5 п.л.

:

)

{

'

-

.

Издательство ООО "МАКС Пресс".

Лицензия ИД № 00510 от 01.12.99 г.

Подписано к печати 11.11.2004 г.

Формат 60x90 1/16. Усл.печ.л. 1,25. Тираж 150 экз. Заказ 1123.

Тел. 939-3890, 939-3891, 928-1042. Тел./Факс 939-3891.

119992, ГСП-2, Москва, Ленинские горы, МГУ им. М.В.Ломоносова.

2-й учебный корпус, 627 к.

.

1

3

.

№ 24856

РНБ Русский фонд

2005-4

33999