

УДК 346.7

Правовое обеспечение государственного управления топливно-энергетическим комплексом

**Рой Н.А.**

Студент по направлению государственное и муниципальное управление Дальневосточного федерального университета (г. Владивосток)

Студентка по направлению государственное и муниципальное управление Дальневосточного федерального университета (г. Владивосток)

Мишина Е.С.

В статье определена важность топливно-энергетического комплекса как базовой отрасли отечественной экономики. Указаны нормативно-правовые акты, составляющие «энергетическое законодательство». Выделены существующие проблемы правового регулирования топливно-энергетического комплекса. На основе анализа работ отечественных исследователей предложены возможные решения сложившихся проблем в области государственного управления топливно-энергетическим комплексом. Охарактеризованы органы государственной власти, осуществляющие проведение политики в рассматриваемой сфере. Обоснована необходимость принятия определённых мер по изменению ситуации.

Ключевые слова: топливно-энергетический комплекс, отрасль экономики, государственное управление, правовое регулирование, энергетическое законодательство.

Топливо-энергетический комплекс (ТЭК) считается базовой отраслью отечественной экономики. Выступая в качестве совокупности тесно взаимосвязанных и взаимодействующих отраслей топливной и энергетической промышленности, ТЭК оказывает серьезное воздействие на действующую систему народного хозяйства Российской Федерации.

ТЭК, по праву считающийся важным звеном в системе взаимодействия различных отраслей, имеет и районообразующую функцию, что в совокупности создает предпосылки для создания и развития смежных отраслей народного хозяйства.

В современной науке под термином «топливно-энергетический комплекс» понимается совокупность определенных отраслей, в которой «процессы добычи, переработки и транспортировки топлива агрегирует топливная промышленность,

которая состоит из нефтяной, газовой и угольной промышленности. Электроэнергетика, являясь составной частью ТЭК, обеспечивает электрификацию хозяйства страны на основе рационального производства и распределения электроэнергии, которая вырабатывается крупными электростанциями» [1, с. 16].

Важность эффективности государственного регулирования деятельности топливно-энергетического комплекса объясняется его значимостью в развитии современной России. Эффективное управление всегда основывается на грамотном правовом обеспечении процессов и отношений, существующих в данной сфере. Указанная необходимость в наличии эффективной правовой базы обуславливается самой сущностью данного комплекса, важность которого заключается в предоставлении энергетических ре-

сурсов как важного блага, пользующегося спросом как на внутреннем, так и на мировом рынке.

Сложная система правового регулирования представлена прежде всего элементами общего и специального законодательства. К числу первых можно отнести Конституцию РФ, Бюджетный кодекс (БК РФ), Гражданский кодекс (ГК РФ), Земельный кодекс (ЗК РФ), Налоговый кодекс (НК РФ), Таможенный кодекс (ТК РФ). Такое обилие кодифицированных нормативно-правовых актов обусловлено, во-первых, сложностью правовых отношений в данной сфере. Во-вторых, тем, что ТЭК является составной частью экономики страны, и общие положения нормативно-правовых актов (НПА), устанавливающие правовой статус субъектов отрасли, цели их работы, специфику задач государственного управления данной отраслью, обязанности по охране окружающей среды, характер внутренних и внешних связей и прочее, считаются общими для многих секторов экономики.

Правовые нормы, относящиеся к специальному законодательству, представляют большой научный и практический интерес. По причине того, что подобные правовые нормы находятся в тесной взаимосвязи, основываются на общем законодательстве и не противоречат ему, но имеют специфическую направленность правового регулирования, они выделяются как отдельный блок НПА. Подобная группа актов, содержащих узконаправленные нормы, получила свое название в современном научном и правовом мире – «энергетическое законодательство». Подобная особенность правового обеспечения присуща многим отраслям экономики. Такой пласт НПА можно разделить на два вида правовых норм.

Первый из них – это те правовые нормы, которые содержатся в общем законодательстве, но имеют энергетическую направленность. Примером может послужить п. «и» ст. 71 Конституции РФ, где указано, что в ведении Российской Федерации находятся федеральные энергетические системы, ядерная энергетика. Аналогичным примером является Федеральный закон от 21.07.1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов».

Второй вид – это те нормативные акты, которые относятся к энергетическому законодательству и существуют в виде отдельного правового акта. Так, Федеральный закон от 18.07.2006 г. № 117-ФЗ «Об экспорте газа», определяющий основы государственного регулирования экспорта газа, носит прямой характер и регулирует только конкретную сферу.

В общем виде основная нормативно-правовая база, прямо или косвенно регулирующая деятельность ТЭК, а также используемая субъектами данных правоотношений, содержит в себе большое количество законодательных актов¹.

Помимо законодательных актов существует большое количество подзаконных актов, принимаемых Президентом РФ, Правительством РФ, Министерством энергетики РФ и подведомственных ему структур, которые прямо или косвенно регулируют правоотношения в ТЭК.

Несмотря на относительно длинный перечень правовой базы, регламентирующей деятельность рассматриваемой отрасли, «нельзя сказать о том, что система действующих законов, регулирующих энергетическую отрасль, совершенна и позволяет правоприменителям, в том числе судьям, эффективно использовать Законы и подзаконные акты в своей профессиональной деятельности» [2].

Выходом из данной ситуации может стать объединение и закрепление всех существующих правовых актов в единый комплексный закон – «Энергетический кодекс Российской Федерации» [3]. Такой кодифицированный акт будет регулировать отношения и процессы, происходящие в ТЭК, на всех этапах: от поиска и добычи энергетического ресурса до его потребления и сбыта.

По мнению ряда ученых, такой кодекс создаст предпосылки для обособления энергетического права в отдельную, самостоятельную отрасль права. Здесь было бы целесообразно выделить важность введения в него определений основных понятий, таких как: топливно-энергетический комплекс, энергия, энергетический ресурс, источник энергии и прочих.

Немаловажной проблемой остается вопрос об энергосбережении. На наш взгляд, осмысленным был бы подход, предусматривающий разумное совмещение методов государственного регулирования и методов поощрения субъектов хозяйствования, использующих энергию с максимальной эффективностью, т.е. рационально. На решение данной задачи направлена Государственная программа РФ «Энергоэффективность и развитие энергетики» [4], одним из направлений которой является усовершенствование нормативно-правовой базы в области энергосбережения.

В свою очередь на сегодняшний день большое количество технических регламентов не соответствует не только интересам и задачам названной

¹ Среди действующих НПА стоит обозначить следующие: Федеральный закон от 26.03.2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике»; Федеральный закон от 27.07.2010 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении»; Федеральный закон от 23.11.2009 г. № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; Федеральный закон от 21.07.2011 г. № 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса»; Федеральный закон от 17.08.1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях»; Федеральный закон от 30.11.1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе»; Федеральный закон от 18.07.2006 г. № 117-ФЗ «Об экспорте газа»; Федеральный закон от 31.03.1999 г. № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации».

отрасли, но и стандартам их законодательного оформления. Легитимность таких нормативно-технических документов находится под вопросом. «На фоне такого положения дел система технического регулирования оказалась неработоспособной. В электроэнергетике за последние годы не принят ни один технический регламент, оказывающий системное влияние на отрасль» [5, с. 21-22].

Нерешенный вопрос законодательного регламентирования учета энергетических ресурсов представляет также большую опасность в связи с тем, что существующая система «тормозит развитие рыночных отношений в экономике страны, способствует наличию потерь, хищений и неэффективного использования ресурсов» [6, с. 51].

Важно отметить, что на развитие нормативно-правового обеспечения ТЭК в большой степени повлияло принятие в 2009 г. Энергетической стратегии России [7], что способствовало активизации деятельности отечественного законодателя по изменению и модернизации текущей правовой базы.

Отмечая вышеуказанную важность наличия эффективной правовой базы, нельзя забывать об одном из главных субъектов таких правоотношений – государстве. Проведение политики и нормативно-правовое регулирование от лица государства осуществляют определённые органы государственной власти. «Соответствующими полномочиями наделены: Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Министерство энергетики Российской Федерации, Федеральное агентство по недропользованию, Федеральная антимонопольная служба, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору, другие федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления. Полномочиями в области государственного управления наделена также Государственная корпорация по атомной энергии “Росатом”» [8, с. 648].

Главенствующая роль в нормативно-правовом обеспечении ТЭК отводится Минэнерго РФ. Активно используя подзаконное нормотворчество, названный федеральный орган пытается устранять существующие пробелы в регулировании деятельности топливно-энергетической отрасли.

В конечном итоге должен быть задан один вопрос: зачем государству регулировать ТЭК? Учитывая тот факт, что «в России роль государства в регулировании отраслей ТЭК остается более значительной, чем в других секторах экономики» [9, с. 23], главенствующую позицию в решении указанных вопросов должны решать именно органы государственной власти, цель деятельности которых можно охарактеризовать как «максимально эффективное использование природных энергетических ресурсов и потенциала энергетического сектора для

устойчивого роста экономики, повышения качества жизни населения страны и содействия укреплению ее внешнеэкономических позиций» [7].

Речь при этом идет и о том, что государство должно содействовать технологическому развитию ТЭК, включая разработку технологий, являющихся непривлекательными с инвестиционной точки зрения, что будет способствовать повышению конкурентоспособности национальной экономики в целом.

Конкретными задачами государственного регулирования тогда станут, в частности, обеспечение структурных изменений в экономике, принятие программ по стимулированию использования инновационных технологий, решение проблемы энергосбережения, что в свою очередь требует смены устаревших технологий и оборудования.

Неразвитость нормативно-правовой базы управления ТЭК ведет к тому, что электроэнергетические компании не выполняют своих обязательств по выполнению инвестиционных программ, ориентируются на зарубежные фирмы, поставляющие оборудование и предоставляющие дорогое сервисное обслуживание.

Топливо-энергетический комплекс имеет колоссальное значение для экономики и развития нашей страны в целом. Однако максимальное его использование в качестве двигателя экономики невозможно до тех пор, пока не будут решены существующие проблемы, одной из которых является несовершенство законодательной базы, которая должна отвечать не только современным требованиям правового регулирования, но и мировым стандартам.

Литература:

1. Нестеренко С.А. Теоретические аспекты развития топливно-энергетического комплекса России // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 5: Экономика. – 2014. – № 3 (150). – С. 15–20.
2. Гензель В. Правовое обеспечение энергетики // ЭЖ-Юрист. – 2014. – № 38. – URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc> (дата обращения 25.11.17).

3. Лахно П.Г. Энергетическое право Российской Федерации: становление и развитие. – М.: Изд-во Московского ун-та, 2014. – 179 с.
4. Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 г. № 321 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Энергоэффективность и развитие энергетики”» (ред. от 31.03.2017 г.). – URL: <http://base.garant.ru/70644238/> (дата обращения 29.11.17).
5. Бондаренко А.Б. Актуальные проблемы правового регулирования в сфере электроэнергетики // Правовой энергетический форум. – 2015. – № 2. – С. 18–23.
6. Мещерякова С.В. Орлова Е.Е. Фролов С.А. Правовое обеспечение топливно-энергетического комплекса России: современное состояние и перспективы развития : учебное пособие. – Тамбов: Изд-во ФГБОУ ВПО «ТГТУ», 2013. – 84 с.
7. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13.11. 2009 г. № 1715-р «Энергетическая стратегия России на период до 2030 года». – URL: <https://minenergo.gov.ru/node/1026> (дата обращения 25.11.17).
8. Энергетическое право. Общая часть. Особенная часть: учеб. / Под ред. д.ю.н. В.В. Романовой. – М.: Изд-во «Юрист», 2015. – 656 с.
9. Романова В.В. Тенденции развития энергетического права на национальном уровне // Юридический мир. – 2016. – № 8. – С. 57-62.
10. Самошин Ю.В. Ключевые направления развития ТЭК России в кратко-, средне- и долгосрочной перспективе // Российский внешнеэкономический вестник. – 2013. – № 7. – С. 62-69.

Legal Support of the State Management of the Fuel and Energy Complex

N.A. Roy, E.S. Mishina
Far Eastern Federal University (Vladivostok)

The article provides a definition of the concept of “fuel and energy complex” and its structure. The importance of such complex as the basic branch of the domestic economy was indicated. The normative legal acts that constitute the “energy legislation” were specified. The existing problems of legal regulation of the fuel and energy complex were outlined. Based on the analysis of the work of domestic researchers, possible solutions to the existing problems in the field of state management of the fuel and energy complex were proposed. The bodies of state power carrying out the implementation of the policy in the sphere under consideration were listed, and the need for taking certain measures to change the situation was justified.

Key words: fuel and energy complex, branch of economy, public administration, legal regulation, energy legislation.

