

КОММЕРЧЕСКОЕ ПРАВО

*В. В. Романова**

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И КОНТРОЛЬ В СФЕРЕ СТРОИТЕЛЬСТВА И МОДЕРНИЗАЦИИ ЭНЕРГЕТИЧЕСКИХ ОБЪЕКТОВ: СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ УПРАВЛЕНИЯ НА ЭТАПЕ РЕАЛИЗАЦИИ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ СТРАТЕГИИ РОССИИ НА ПЕРИОД ДО 2030 ГОДА

В соответствии с Распоряжением Правительства от 13 ноября 2009 г. № 1715-р утверждена Энергетическая стратегия России на период до 2030 г.¹ Один из разделов утвержденной Стратегии посвящен государственной энергетической политике и охватывает следующие направления: основы государственной энергетической политики и этапы ее реализации; главные стратегические ориентиры; недропользование и управление государственным фондом недр; развитие внутренних энергетических рынков; формирование рационального топливно-энергетического баланса; региональную энергетическую политику; инновационную и научно-техническую политику в энергетике; социальную политику в энергетике; внешнюю энергетическую политику.

В рамках данной статьи рассматриваются основные тенденции государственного регулирования в энергетической сфере с учетом положений Энергетической стратегии России, изменений в соотношении прямых и косвенных методов государственного регулирования в данной области. Как справедливо отмечается в правовой литературе, одной из основных целей государственного регулирования является создание наилучших условий для развития экономики и предпринимательства на конкретной стадии развития общества.² Соответственно, методы государственного регулирования в сфере строительства и модернизации энергетических объектов должны соответствовать основным принципам проведения долгосрочной государственной энергетической политики, к которым согласно Энергетической стратегии России на период до 2030 г. относятся: последовательность действий государства по реализации важнейших стратегических ориентиров развития энергетики; заинтересованность в создании сильных

* Романова Виктория Валерьевна, кандидат юридических наук, соискатель кафедры коммерческого права СПбГУ, партнер российско-британской юридической фирмы «Мусин, Ибрагимов и партнеры».

© В. В. Романова, 2010

E-mail: branchmpl@mail.ru

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2009 г. № 1715-р «Об утверждении Энергетической стратегии России на период до 2030 года» // СЗ РФ. 2009. № 48. Ст. 5836.

² *Предпринимательское право Российской Федерации: Учебник / Отв. ред. Е. П. Губин, П. Г. Лахно. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2010. С. 388.*

и устойчиво развивающихся энергетических компаний, достойно представляющих Россию на внешних рынках и способствующих успешному функционированию конкурентных внутренних рынков; обоснованность и предсказуемость государственного регулирования, направленного на стимулирование частной предпринимательской инициативы в области реализации целей государственной политики, в том числе в инвестиционной сфере.

Главными механизмами осуществления государственной энергетической политики служат: создание благоприятной экономической среды для функционирования топливно-энергетического комплекса (включая согласованное тарифное, налоговое, таможенное, антимонопольное регулирование и институциональные преобразования в топливно-энергетическом комплексе); введение системы перспективных технических регламентов, национальных стандартов и норм, повышающих управляемость и стимулирующих реализацию важнейших приоритетов и ориентиров развития энергетики, включая повышение энергоэффективности экономики; стимулирование и поддержка стратегических инициатив хозяйствующих субъектов в инвестиционной, инновационной, энергосберегающей, экологической и других имеющих приоритетное значение сферах; повышение эффективности управления государственной собственностью в энергетике.

Таким образом, в Энергетической стратегии обосновывается необходимость активного использования как прямых методов государственного регулирования через непосредственное воздействие государственных органов, так и косвенных методов государственного регулирования.

В Энергетической стратегии предусматривается повышение роли государственного участия в развитии российского энергетического сектора, в том числе в обеспечении необходимыми ресурсами для строительства и модернизации энергетической инфраструктуры, предоставлении бизнесу государственных гарантий под реализацию приоритетных долгосрочных инвестиционных проектов, поддержке финансово-экономической устойчивости системообразующих компаний энергетического сектора. При этом отмечается, что прямое государственное участие в развитии энергетического сектора будет постепенно ослабевать и заменяться на различные формы государственно-частного партнерства, особенно в части строительства и модернизации энергетической инфраструктуры, развития инноваций. В то же время предполагается усиление регулирующего влияния государства в сфере совершенствования и оптимизации институциональной среды в российском энергетическом секторе.

Поскольку государственное регулирование рыночной экономики должно проявляться в необходимых и достаточных требованиях, отражающих интересы самого общества в целом, правовыми формами государственного регулирования выступают акты различных органов государственной власти: законодательной, исполнительной, судебной. При этом предъявляемые государством требования должны содержаться в ясных формулировках нормативных правовых актов, принятых государственным органом в пределах своей компетенции.³ В правовой литературе также отмечается, что именно правовое обеспечение государственного регулирования предпринимательской деятельности, предполагающее придание правовой формы средствам, с помощью

³ Попондопуло В. Ф. *Коммерческое (предпринимательское) право*: Учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2008. С. 92.

которых осуществляется регулирование, делает возможным эффективное функционирование экономики, предпринимательской деятельности.⁴

Правовые основы экономических отношений в сфере электроэнергетики, полномочия органов государственной власти на регулирование этих отношений, основные права и обязанности субъектов электроэнергетики при осуществлении деятельности в сфере электроэнергетики установлены Федеральным законом РФ «Об электроэнергетике».⁵

В соответствии со ст. 4 ФЗ РФ «Об электроэнергетике» нормативные правовые акты в области государственного регулирования отношений в сфере электроэнергетики принимаются в соответствии с федеральными законами Правительством Российской Федерации и уполномоченными им федеральными органами исполнительной власти. При этом органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления не вправе принимать нормативные правовые акты, направленные на регулирование отношений в сфере электроэнергетики, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

Основные положения о системе государственного регулирования и контроля в электроэнергетике закреплены в главе 5 ФЗ РФ «Об электроэнергетике». В ст. 20 законодателем определены принципы и методы государственного регулирования и контроля в электроэнергетике. Основными принципами государственного регулирования и контроля в электроэнергетике в том числе являются: обеспечение технологического регулирования и контроля в электроэнергетике; эффективное управление государственной собственностью в электроэнергетике; создание необходимых условий для привлечения инвестиций в целях развития и функционирования российской электроэнергетической системы; обеспечение экологической безопасности электроэнергетики. В соответствии с п. 2 ст. 20 ФЗ РФ «Об электроэнергетике» применяются следующие методы государственного регулирования и контроля: государственное регулирование и контроль в отнесенных законодательством Российской Федерации к сферам деятельности субъектов естественных монополий сферах электроэнергетики, осуществляемые в соответствии с законодательством о естественных монополиях, в том числе регулирование инвестиционной деятельности субъектов естественных монополий в электроэнергетике; государственное регулирование цен (тарифов) на отдельные виды продукции (услуг), перечень которых определяется федеральными законами; 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, техническое регулирование в электроэнергетике, государственный контроль (надзор) за соблюдением субъектами электроэнергетики требований законодательства в сфере энергетики, в том числе технических регламентов, устанавливающих требования к безопасной эксплуатации объектов по производству электрической энергии; государственный контроль (надзор) за соблюдением субъектами электроэнергетики законодательства в области охраны окружающей среды и иных нормативных правовых актов, регулирующих вопросы экологической безопасности.

⁴ *Предпринимательское право Российской Федерации: Учебник / Отв. ред. Е. П. Губин, П. Г. Лахно. С. 390.*

⁵ *ФЗ РФ от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» // Российская газета. 2003. 1 сент.*

Государственное регулирование строительства и модернизации энергетических объектов осуществляется различными государственными органами. В ст. 21 ФЗ РФ «Об электроэнергетике» определены полномочия Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования и контроля в электроэнергетике.

К полномочиям Правительства РФ в области строительства и модернизации энергетических объектов относятся: определение порядка и условий строительства и финансирования объектов электроэнергетики, порядок вывода объектов электроэнергетики в ремонт и из эксплуатации; установление критериев отнесения субъектов электроэнергетики к числу субъектов, инвестиционные программы которых (включая определение источников финансирования) утверждаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти и (или) органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, и порядок утверждения (в том числе порядок согласования с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации) инвестиционных программ и осуществления контроля за реализацией таких программ; утверждение правила осуществления антимонопольного регулирования и контроля в электроэнергетике; утверждение порядка расследования причин аварий в электроэнергетике; утверждение основных направлений государственной политики в сфере повышения энергетической эффективности электроэнергетики. Правительством Российской Федерации распределяются полномочия между федеральными органами исполнительной власти в области государственного регулирования и контроля в электроэнергетике.

Согласно п. 2 ст. 21 ФЗ РФ «Об электроэнергетике» Правительство или уполномоченные им федеральные органы исполнительной власти осуществляют определение источников и способов привлечения инвестиционных средств, вкладываемых Российской Федерацией в развитие электроэнергетики; ведение государственной отчетности субъектов электроэнергетики; технический контроль и надзор в электроэнергетике; экологический контроль и надзор в электроэнергетике.

Необходимо обратить внимание на то, что в соответствии с Федеральным законом РФ от 26 июля 2010 г. № 187-ФЗ⁶ к полномочиям федеральных органов исполнительной власти в рамках осуществления полномочий, предусмотренных ФЗ РФ «Об электроэнергетике», отнесены также следующие: направление юридическим и физическим лицам обязательных для исполнения предписаний о совершении действий, предусмотренных законодательством Российской Федерации об электроэнергетике, в том числе об устранении их последствий; применение мер ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации об электроэнергетике; осуществление иных полномочий, предусмотренных законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях; обращение в суд с иском, а также участие в рассмотрении дел, связанных с нарушением законодательства Российской Федерации об электроэнергетике.

⁶ ФЗ РФ от 26 июля 2010 г. № 187-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об электроэнергетике» и 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» // Там же. 2010. 29 июля.

В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 мая 2008 г. № 400 «О Министерстве энергетики Российской Федерации»⁷ Министерство энергетики Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере топливно-энергетического комплекса, в том числе по вопросам электроэнергетики, а также функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере производства и использования топливно-энергетических ресурсов.

В соответствии с Положением о Министерстве энергетики Министерство энергетики Российской Федерации осуществляет полномочия по контролю в установленной сфере деятельности, в том числе за реализацией инвестиционных программ субъектов электроэнергетики; за деятельностью саморегулируемых организаций в области энергетического обследования, а также осуществляет утверждение инвестиционных программ субъектов электроэнергетики, в уставных капиталах которых участвует государство, инвестиционных программ территориальных сетевых организаций, отнесенных к числу субъектов, инвестиционные программы которых утверждаются Министерством.

Правила осуществления контроля за реализацией инвестиционных программ субъектов электроэнергетики утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2009 г. № 977.⁸ Согласно этим Правилам контроль за реализацией инвестиционных программ, утверждаемых Министерством энергетики Российской Федерации, осуществляет данное Министерство. Данное полномочие включает в себя контроль за сроками и этапами реализации инвестиционных программ, за финансированием проектов, предусмотренных инвестиционными программами, проведение проверок хода реализации инвестиционных программ, в том числе хода строительства (реконструкции, модернизации) объектов электроэнергетики. Для осуществления контроля за реализацией инвестиционных программ Министерство энергетики Российской Федерации вправе создавать межведомственные комиссии, в состав которых могут быть включены представители заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, в том числе Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору.

На полномочиях данной федеральной службы необходимо остановиться отдельно. Положение о Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 401.⁹ В соответствии с п. 2 Положения Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору находится в ведении Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, руководство деятельностью данной федеральной службы согласно разделу III Структуры федеральных органов исполнительной власти, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти»¹⁰ осуществляет Правительство Российской Федерации.

⁷ СЗ РФ. 2008. № 22. Ст. 2577.

⁸ Постановление Правительства РФ от 1 декабря 2009 г. № 977 «Об инвестиционных программах субъектов электроэнергетики» // Там же. 2009. № 49 (ч. II). Ст. 5978.

⁹ Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 401 «О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору» // Российская газета. 2004. 11 авг.

¹⁰ Там же. 2008. 13 мая.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 23 июня 2010 г. № 780 «Вопросы Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору»¹¹ на данную федеральную службу возложены функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере технологического и атомного надзора.

К основным полномочиям Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору в части строительства и модернизации энергетических объектов согласно Положению, утвержденному Правительством Российской Федерации, относится осуществление контроля и надзора 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; за соблюдением в пределах своей компетенции требований безопасности в электроэнергетике (технический контроль и надзор в электроэнергетике); за проведением обязательного энергетического обследования в установленный срок.

В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 сентября 2010 г. № 717 «О внесении изменений в некоторые Постановления Правительства Российской Федерации по вопросам полномочий Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору»¹² полномочия Ростехнадзора существенно расширены. Данная служба согласно внесенным изменениям является также уполномоченным органом в области промышленной безопасности, органом государственного энергетического надзора, органом государственного строительного надзора. В соответствии с внесенными изменениями определен широкий перечень нормативных актов, которые Ростехнадзор вправе принимать самостоятельно. К числу таких нормативных правовых актов относятся: требования к регистрации объектов в государственном реестре опасных производственных объектов и ведению этого реестра; порядок оформления декларации промышленной безопасности опасных производственных объектов и перечень включаемых в нее сведений; порядок проведения технического расследования причин аварий, инцидентов и случаев утраты взрывчатых материалов промышленного назначения; порядок осуществления экспертизы промышленной безопасности и требования к оформлению заключения данной экспертизы; порядок формирования и ведения дел при осуществлении государственного строительного надзора, требования, предъявляемые к включаемым в такие дела документам; форма свидетельства о допуске к определенному виду или видам работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства; своды правил в соответствии с законодательством Российской Федерации о техническом регулировании; осуществляет контроль и надзор за соблюдением требований технических регламентов в установленной сфере деятельности; выдает заключение о соответствии построенного, реконструированного, отремонтированного объекта капитального строительства требованиям технических регламентов и проектной документации.

¹¹ Указ Президента РФ от 23 июня 2010 г. № 780 «Вопросы Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору» // СЗ РФ. 2010. № 27. Ст. 3445.

¹² СЗ РФ. 2010. № 38. Ст. 4835.

На основании вышеуказанного Постановления Правительства должны быть внесены соответствующие изменения (дополнения) не только в действующие акты Правительства Российской Федерации. Учитывая перечисленные полномочия Ростехнадзора в отношении нормативных актов, очевидно последует принятие новых нормативных актов данного органа и внесение изменений в действующие нормативные акты, принятые ранее.

Принятые Правительством изменения в отношении полномочий Ростехнадзора также свидетельствуют о совершенствовании методов государственного регулирования в энергетике с учетом необходимости реализации Энергетической стратегии России. Расширение полномочий Ростехнадзора касается полномочий как в области регулирования, так и в области контроля и надзора. К полномочиям Ростехнадзора отнесено также обобщение практики применения законодательства Российской Федерации в установленной сфере деятельности. Правовой анализ внесенных изменений и дополнений показывает, что требования в данной сфере охватывают все периоды предпринимательской деятельности при осуществлении строительства и модернизации: необходимые обследования до проведения работ, необходимые допуски для проведения работ, соблюдение соответствующих правил при проведении работ, соответствие результата работ установленным требованиям.

При этом необходимо обратить внимание на то, что государственное регулирование в области строительства и модернизации энергетических объектов тесно взаимосвязано с институтом саморегулирования, которое осуществляется на условиях объединения субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности в саморегулируемые организации. Так, допуск к определенным видам деятельности, в частности проектным, изыскательским, строительным работам, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, выдается саморегулируемой организацией, форма свидетельства о допуске к определенному виду или видам работ утверждается государственным органом и т. п.

Необходимо отметить также, что согласно ст. 23.30 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях органы государственного энергетического надзора рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 9.7–9.9, 9.10, 9.11, 9.12 КоАП, и это охватывает в том числе нарушения правил устройства электроустановок. Так, Постановлением Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 23 июня 2009 г. № 1591/09¹³ были отменены судебные акты Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 8 сентября 2008 г. и Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 18 ноября 2008 г. по делу № А06-3578/2008-23, которые при отмене решения суда первой инстанции исходили из того, что у управления Ростехнадзора отсутствуют полномочия по привлечению к административной ответственности за нарушение правил технической эксплуатации электроустановок и Правил устройства электроустановок. В Постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 23 июня 2009 г. № 1591/09 указывается что поскольку задачами управления Ростехнадзора являются среди прочего государственный надзор и контроль в сфере безопасности электрических и тепловых установок и сетей, данный орган уполномочен рассматривать категорию дел о привлечении к административной ответственности за нарушение Правил технической эксплуатации электроустановок потребителей и Правил устройства электроустановок.

¹³ Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2009. № 8.

Несмотря на имеющиеся полномочия по контролю и надзору, в случае, если решением уполномоченного органа нарушены права и законные интересы субъекта предпринимательской деятельности, такое решение может быть оспорено в порядке, установленном АПК РФ, в частности, главой 25 АПК РФ. В соответствии с Федеральным законом РФ от 27 июля 2010 г. № 228-ФЗ в АПК РФ внесены существенные изменения, касающиеся рассмотрения дел об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействий) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, а также рассмотрения дел об административных правонарушениях.¹⁴

На основании вышеизложенного можно отметить следующее. К основным направлениям государственного регулирования в области строительства и модернизации энергетических объектов в настоящее время относятся: создание максимально эффективных условий для инвестиций в данной области; конструктивная реализация возможностей государственно-частного партнерства при осуществлении инвестиционных программ; совершенствование нормативно-правовой базы в сфере строительства и модернизации энергетических объектов; усиление административной ответственности за несоблюдение энергетической безопасности; контроль за деятельностью саморегулируемых организаций. Государственное регулирование в данной области должно способствовать реализации задач и целей Энергетической стратегии России, отвечать потребностям субъектов предпринимательской деятельности, учитывать происходящие изменения в соответствующей сфере, что невозможно без эффективного правового обеспечения.

¹⁴ Федеральный закон РФ от 27 июля 2010 г. № 228-ФЗ «О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации» // Российская газета. 2010. 2 авг.