

Вишнякова А.С.

РЕГИОНАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В ЭЛЕКТРОЭНЕРГЕТИКЕ

Аннотация

Разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами в сфере электроэнергетики реализуется в соответствии с Конституцией Российской Федерации.

Системный анализ механизма закрепления и разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами в соответствии с нормами законодательных актов об электроэнергетике и положениями ст. 71 Конституции Российской Федерации приводит к обоснованному выводу о наличии основ федеральной нормативной правовой базы об электроэнергетике.

Система нормативных правовых актов в электроэнергетической отрасли свидетельствует о том, что по общему правилу правовое регулирование отношений в рассматриваемой сфере реализуется федеральными органами государственной власти. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации реализуют свои полномочия по модели «остаточной компетенции» и вправе принимать нормативные правовые акты в сфере электроэнергетики только в соответствии с федеральными законами.

Вопрос о разграничении полномочий между федеральными и региональными органами управления имеет важное практическое значение, а надлежащая правовая регламентация данного вопроса представляет собой необходимую предпосылку соблюдения экономических прав субъектов электроэнергетики.

Ключевые слова: электроэнергетика, региональное управление в электроэнергетике, управление в электроэнергетике на уровне субъектов Федерации, отраслевое управление в электроэнергетике.

Разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами в сфере электроэнергетики реализуется в первую очередь в соответствии с Конституцией Российской Федерации. Согласно п. и) и п. ж) ст. 71 Конституции, в ведении Российской Федерации находятся федеральные энергетические системы, установление основ единого

рынка, а также основы ценовой политики. Несмотря на отсутствие в действующем законодательстве дефиниции «федеральные энергетические системы»¹, в Федеральном законе РФ от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» [4] (далее – Закон об электроэнергетике) содержится понятие «Единая энергетическая система России»² (далее – ЕЭС России), которое можно рассматривать в качестве структурного элемента федеральных энергетических систем³.

Закон об электроэнергетике закрепляет также понятие «технологически изолированные электроэнергетические системы»⁴ (далее – ТИЭС), которые ввиду территориальной обособленности не имеют с ней технологического соединения. Несмотря на свой территориальный статус, публичная регламентация сфер деятельности ТИЭС в соответствии с п. 3 ст. 27 Закона об электроэнергетике отнесена к ведению федеральных органов исполнительной власти; последние вправе делегировать часть своих полномочий органам исполнительной власти субъектов Федерации, на территориях которых расположены соответствующие электроэнергетические системы. Кроме того, в соответствии с Уставами (Основными законами) некоторых субъектов Российской Федерации⁵ краевые, областные энергетические системы жизнеобеспечения находятся в их ведении.

Таким образом, определение в Законе об электроэнергетике федеральных органов исполнительной власти в качестве субъектов публичной регламентации ТИЭС представляется некорректным, поскольку указанные системы не являются частью ЕЭС России. Кроме того, следует принять во внимание, что правовая регламентация в рассматриваемой сфере не отнесена федеральной Конституцией ни к ведению Российской Федерации, ни к предмету совместного ведения.

Тем не менее, по справедливому замечанию Н.И. Михайлова, системный анализ механизма закрепления и разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами в соответствии с нормами законодательных актов об электроэнергетике и положениями ст. 71 Конституции Российской Федерации приводит к обоснованному выводу о наличии «основ федеральной правовой базы об электроэнергетике» [9].

Система нормативных правовых актов в электроэнергетической отрасли свидетельствует о том, что по общему правилу правовое регулирование отношений в рассматриваемой сфере реализуется федеральными органами государственной власти. Согласно п. 1. ст. 4 Закона об электроэнергетике, нормативные правовые акты в сфере электроэнергетики принимаются в соответствии с федеральными законами Правительством Российской Федерации и уполномоченными им федеральными органами исполнительной власти⁶.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации реализуют свои полномочия по модели «остаточной компетенции»⁷ и вправе принимать нормативные правовые акты в сфере электроэнергетики только в соответствии с федеральными законами. Примечательно, что, согласно п. 4 ст. 21 Закона об электроэнергетике, органы исполнительной власти субъектов Федерации реализуют полномочия по публичной регламентации

в электроэнергетике в соответствии с федеральными законами, а также указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации. Таким образом, усматривается коллизия в законодательной регламентации: действующим законодательством определены два взаимоисключающих метода нормативного правового регулирования – в соответствии с федеральными законами и согласно подзаконным федеральным нормативным правовым актам.

В целях реализации отраслевых структурных преобразований были внесены коррективы в компетенцию органов исполнительной власти федерального и регионального уровней. К специализированным отраслевым органам публичного управления на уровне субъектов Федерации относятся региональные энергетические комиссии, при этом конкретные наименования соответствующих органов в каждом субъекте РФ различны. В региональном законодательстве отсутствует унификация видов таких публичных органов. В некоторых субъектах они именуется комитетами (Республика Татарстан⁸, Ленинградская область⁹, Курская область¹⁰), в других – государственными комитетами (Челябинская область¹¹), в Краснодарском крае этот орган создан в виде департамента¹². Несмотря на различия организационно-правовых форм региональных энергетических комиссий, их полномочия тождественны, что соответствует нормам федерального законодательства.

Реализация субъектами Федерации полномочий по государственному регулированию электроэнергетического комплекса базируется на общих отраслевых принципах организации экономических отношений, включающих в себя обеспечение энергетической и экологической безопасности, обеспечение единства технологического управления ЕЭС России, достижение баланса экономических интересов поставщиков и потребителей электроэнергии, а также содействие привлечению инвестиций. Таким образом, законодательная регламентация основывается на сочетании технологических и административных принципов, которые обеспечивают интеграционные процессы в отрасли.

Полномочия органов исполнительной власти субъектов Федерации распространяются и на сферу частноправовых отношений. К их ведению отнесено обеспечение публичного контроля за деятельностью коммерческих организаций – гарантирующих поставщиков¹³ – в сферах энергоснабжения, ценообразования, а также в процессе установления территориальных пределов их деятельности [1].

Примечательно, что за последние несколько лет органы исполнительной власти некоторых субъектов Федерации (например, городов Москвы, Санкт-Петербурга, Екатеринбурга, а также некоторых областей) интенсифицировали публичные контрольные функции за деятельностью гарантирующих поставщиков. Н.И. Михайлов объясняет это прежде всего возникновением кризисных явлений в отрасли [9].

Органы исполнительной власти субъектов Федерации, также как и соответствующие федеральные органы, наделены полномочиями в сфере ценообразования, в том числе и контрольными функциями. Государственное регулирование цен и тарифов реализуется в отношении услуг по передаче

электрической энергии, однако лишь в отношении тех электрических сетей, которые находятся в ведении территориальных сетевых организаций, и лишь в рамках минимального или максимального уровней цен и тарифов на услуги по передаче электроэнергии, установленных ФСТ России [3].

К числу важнейших полномочий региональных отраслевых органов публичного управления следует отнести также установление для территориальных сетевых организаций фиксированного размера оплаты работ по технологическому присоединению к сетям и стандартизированных тарифных ставок¹⁴, а также обеспечение контроля за их применением, в том числе урегулирование споров в порядке, установленном Правительством Российской Федерации [2]. Таким образом, региональные органы управления обеспечивают контроль за соблюдением установленных публичных процедур, в том числе и на стадии коллизионного регулирования, включая процедуры административного внесудебного разрешения споров. Предметом коллизионного регулирования могут быть не только хозяйственные, но и административные споры, в частности обусловленные исполнением публичных обязанностей в сфере электроснабжения или их ненадлежащим исполнением.

Региональное управление осуществляется различными методами, в частности делегированием полномочий органа исполнительной власти субъекта Федерации муниципальным органам. Однако делегированию подлежат лишь полномочия в части публичной регламентации тарифов на тепловую энергию¹⁵, отпускаемую из источника тепловой энергии, который обеспечивает снабжение тепловой энергией потребителей, расположенных на территории одного муниципального образования.

При этом в соответствии с п. 2 ст. 132 Конституции Российской Федерации наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями возможно лишь в случае передачи необходимых для их реализации материальных и финансовых средств. Указанное конституционное положение детализировано в п. 7 ст. 19 Федерального закона РФ от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 05.04.2010) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [5], в соответствии с которым обязательность исполнения делегированных полномочий возникает у органов местного самоуправления не с момента их передачи в соответствии с законом субъекта РФ, а с момента предоставления законом о бюджете субъекта Российской Федерации на соответствующий финансовый год соответствующих субвенций. А.В. Мадьярова замечает в этой связи, что в случае отсутствия положений о субвенциях в законе о бюджете субъекта Российской Федерации, «отказ от исполнения делегированных полномочий правомерен без какого-либо судебного решения» [8]. Таким образом, положения закона субъекта РФ о передаче полномочий считаются не введенными в действие, а у органов местного самоуправления соответственно не возникает обязанности по их исполнению, если законом о бюджете субъекта на соответствующий финансовый год не предусмотрено предоставление субвенций для их реализации.

С учетом изложенных полномочий органов исполнительной власти субъектов Федерации и делегированных полномочий органов местного самоуправления следует подчеркнуть, что их решения, принятые с превышением компетенции, подлежат отмене в соответствии с Правилами отмены решений органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов, а также решений органов местного самоуправления, принятых во исполнение переданных им полномочий по государственному регулированию тарифов на тепловую энергию, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 03.03.2004 № 123 [6]. Эффективность введения дополнительной административной процедуры обусловлена предоставлением возможности заинтересованным лицам относительно в короткие сроки¹⁶ защищать свои экономические права путем отмены актов определенных органов, которые не соответствуют требованиям законодательства Российской Федерации. Административное обжалование в этих случаях представляет собой завершающую процедуру внесудебного рассмотрения споров.

Вопрос о разграничении полномочий между федеральными и региональными органами управления имеет важное практическое значение. В судебной практике имеются случаи обжалования нормативных и ненормативных правовых актов органов субъектов Российской Федерации в сфере электроэнергетики, принятых в связи с превышением компетенции, установленной федеральным законодательством. Например, Десятый арбитражный апелляционный суд [7] в своем постановлении, оставляя без изменения решение Арбитражного суда Московской области о признании незаконным ненормативного акта органа исполнительной власти субъекта РФ, указывает на недопустимость применения мер административной ответственности в соответствии с региональным законодательством в случае, если данный вопрос урегулирован нормами федерального законодательства и отнесен к ведению Российской Федерации.

Очевидно, что обеспечение надлежащего правового режима нормативного правового регулирования на федеральном и региональном уровнях управления и иерархической соподчиненности актов федеральных и региональных органов в системе федерального законодательства представляет собой необходимую предпосылку соблюдения экономических прав субъектов электроэнергетики и конечных потребителей электрической энергии, а также содействия энергетической безопасности.

ЛИТЕРАТУРА

1. Постановление Правительства РФ от 31.08.2006 № 530 (ред. от 09.06.2010) «Об утверждении правил функционирования розничных рынков электрической энергии в переходный период реформирования электроэнергетики» // СЗ РФ. 11.09.2006. № 37. Ст. 3876.
2. Постановление Правительства РФ от 09.01.2009 № 14 «Об утверждении Правил урегулирования споров, связанных с установлением и применением платы за технологическое присоединение и (или) тарифных ставок, установленных органами государственного регулирования цен (тарифов) для определения величины такой платы (стандартизированных тарифных ставок)» // СЗ РФ. 19.01.2009. № 3. Ст. 144.
3. Приказ ФСТ России от 15.12.2009 № 406-э/2 (ред. от 29.12.2009) «Об утверждении предельных минимальных уровней тарифов на услуги по передаче электрической энергии по субъектам Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.
4. СЗ РФ. 31.03.2003. № 13. Ст. 1177 (в ред. от 23.11.2009).
5. СЗ РФ. 06.10.2003. № 40. Ст. 3822.
6. СЗ РФ. 08.03.2004. № 10. Ст. 874 (ред. от 15.09.2008).
7. Постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 06 августа 2009 года по делу № А4110099/09 // СПС КонсультантПлюс.
8. Мадьярова А.В. Предметы ведения муниципальных образований и полномочия органов местного самоуправления: попытка системного анализа // подготовлен для системы КонсультантПлюс. – 2008. – СПС КонсультантПлюс.
9. Михайлов Н.И. Принципы и методы разделения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами в сфере энергоснабжения // Предпринимательское право. – 2006. – № 4. – СПС КонсультантПлюс.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Примечательно, что Указом Президента РФ от 28.04.1997 № 426 (с изм. от 23.07.2001) «Об основных положениях структурной реформы в сферах естественных монополий» (СЗ РФ. 05.05.1997. № 18. Ст. 2132), ознаменовавшим начало структурных преобразований в электроэнергетике, предусматривалось принятие Федерального закона «О федеральных энергетических системах», в соответствии с которым должны были быть разграничены полномочия по формированию и развитию оптового рынка электроэнергии между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ. Однако указанный акт так и не был принят.
- ² Согласно ст. 3 Закона об электроэнергетике, под ЕЭС России понимается совокупность производственных и иных имущественных объектов электроэнергетики, связанных единым процессом производства (в том числе производства в режиме комбинированной выработки электрической и тепловой энергии) и передачи электрической энергии в условиях централизованного оперативно-диспетчерского управления.
- ³ Исходя из смысла ч. 2 ст. 1 Федерального закона РФ от 31.03.1999 № 69-ФЗ (ред. от 30.12.2008) «О газоснабжении в Российской Федерации» (СЗ РФ. 05.04.1999. № 14. Ст. 1667) система газоснабжения представляет собой часть федеральных энергетических систем.
- ⁴ Перечень технологически изолированных электроэнергетических систем утвержден Постановлением Правительства РФ от 27.12.2004 № 854 (ред. от 03.03.2010) «Об утверждении Правил оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике» // СЗ РФ. 27.12.2004. № 52 (часть 2). Ст. 5518.
- ⁵ См., напр., Устав (Основной Закон) Алтайского края от 05.06.1995 № 3-3С (в ред. от 30.11.2007 № 126-3С) // <http://www.altairregion22.ru>; Устав Астраханской области от 9 апреля 2007 г. № 21/2007-ОЗ (в ред. 20.08.2009) // <http://www.astrobl.ru>; Устав (Основной Закон) Омской области от 26 декабря 1995 года № 38-ОЗ (в ред. от 24.11.2008 № 1095-ОЗ) // <http://www.omsk-parlament.ru>.
- ⁶ Федеральные министерства и службы отраслевой и межотраслевой компетенции.
- ⁷ В литературе выделяют следующие модели распределения компетенции между Федерацией и ее субъектами (см., напр.: Маклаков В.В. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть. – М.: Волтерс Клувер, 2006. – С. 820–821):

 - модель «остаточной компетенции» предполагает закрепление в федеральной конституции компетенции Федерации, оставляя остальные вопросы на усмотрение субъектов (указанная модель реализована, в частности, в Конституции США 1787 г.);
 - модель «конкурирующей компетенции» допускает открытость некоторых сфер для регулирования как Федерацией, так и ее субъектами (предусмотрена, например, в Конституции Индии 1950 г.);

- модель «дополнительной компетенции» подразумевает установление Федерацией общих принципов, оставляя субъектам право регулировать определенные сферы в деталях (модель нашла свое отражение, в частности, в Основном законе ФРГ 1949 г.).
- 8 Комитет Республики Татарстан по тарифам // <http://kt.tatar.ru>.
- 9 Комитет по тарифам и ценовой политике Ленинградской области // <http://www.lenobl.ru/gov/committee/tariff>.
- 10 Комитет по тарифам и ценам Курской области // <http://www.rkursk.ru>.
- 11 Государственный комитет «Единый тарифный орган Челябинской области» // <http://www.tarif74.ru>.
- 12 Департамент цен и тарифов Краснодарского края // <http://www.rek23.ru>.
- 13 В соответствии со ст. 3 Закона об электроэнергетике, гарантирующим поставщиком электрической энергии является коммерческая организация, обязанная в соответствии с Законом об электроэнергетике или добровольно принятыми обязательствами заключить договор купли-продажи электрической энергии с любым обратившимся к ней потребителем либо с лицом, действующим от имени и в интересах потребителя и желающим приобрести электрическую энергию.
- 14 Устанавливаются для определения величины платы за технологическое присоединение.
- 15 За исключением производимой в режиме комбинированной выработки электрической и тепловой энергии.
- 16 Срок принятия заявления к рассмотрению составляет 10 дней, а срок рассмотрения вопроса об отмене решения – 30 дней с даты принятия заявления к рассмотрению.