

К ВОПРОСУ О ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ ТОПЛИВНО-ЭНЕРГЕТИЧЕСКИМ КОМПЛЕКСОМ

<https://doi.org/10.33874/2072-9936-2019-0-2-102-107>

Актуальность статьи связана с тем, что в настоящее время отсутствует систематизированная нормативно-правовая регламентация государственно-управленческих отношений в топливно-энергетическом комплексе, что не способствует скоординированному осуществлению государственной политики в этой сфере. Предмет статьи составляют правовые нормы законодательных и подзаконных нормативных правовых актов, регламентирующих полномочия субъектов государственно-го управления по государственному руководству отраслями топливно-энергетического комплекса. Цель статьи состоит в научном обобщении нормативно-правового регулирования государственно-управленческой деятельности в топливно-энергетическом комплексе для выявления перспектив повышения ее эффективности. При подготовке статьи использовались общие и частные научные методы познания объективной действительности, к которым относятся анализ, синтез, абстрагирование, формально-юридический и сравнительно-правовой методы, а также иные методы научного познания. В результате проведенного исследования сформулирована авторская позиция о целесообразности усовершенствования федерального законодательства путем принятия закона, комплексно регламентирующего государственно-управленческие отношения в рассматриваемом комплексе, а также модернизации стратегического планирования в этой сфере отношений, что может быть выражено в разработке и утверждении Президентом РФ доктрины или стратегии развития топливно-энергетического комплекса.

СПИЦЫНА

Татьяна Александровна

соискатель кафедры
административного
и муниципального права
Саратовской государственной
юридической академии
(г. Саратов)

T.Lobko@mail.ru

**Топливо-энергетический
комплекс;
государственное управление;
государственная политика;
органы исполнительной власти;
потребители энергоресурсов**

Tatyana A. SPITSYNA

External Doctorate Student
of the Department of Administrative
and Municipal Law of the Saratov
State Law Academy (Saratov)

T.Lobko@mail.ru

**Fuel and energy sector;
governance;
public policy;
executive branch agencies;
energy consumers**

ON THE STATE MANAGEMENT OF THE FUEL AND ENERGY COMPLEX

The relevance of the article is due to the fact that currently there is no systematic legal regulation of public-management relations in the fuel and energy complex, which does not contribute to the coordinated implementation of public policy in this area. The subject of the article is the legal norms of legislative and subordinate normative legal acts regulating the powers of the subjects of state administration on the state management of the fuel and energy complex. The purpose of the article is the scientific generalization of normative-legal regulation of state-administrative activity in the fuel and energy complex to identify prospects for improving its efficiency. General and particular scientific methods of cognition of objective reality, which include analysis, synthesis, abstraction, formal legal and comparative legal methods, as well as other methods of scientific knowledge, were used in the preparation of the article. As a result of the study, the author's position was formulated on the feasibility of improving federal legislation through the adoption of a law that comprehensively regulates public-management relations in the complex under consideration, as well as the modernization of strategic planning in this sphere of relations, which can be expressed in the development and approval by the President of the Russian Federation of the doctrine or strategy for the development of the fuel and energy complex.

Необходимость рассмотрения вопросов государственного управления топливно-энергетическим комплексом обусловлена тем, что указанный комплекс в значительной степени определяет состояние сектора товарного рынка, являясь одним из наиболее устойчивых производственных комплексов отечественной экономики. От эффективной организации государственного управления топливно-энергетическим комплексом зависят перспективы дальнейшего развития российской экономики, поскольку входящие в него отрасли обеспечивают доходы консолидированного бюджета Российской Федерации, в том числе федерального, экспорт и валютные поступления, промышленное производство, а также производство внутреннего валового продукта.

При исследовании вопросов государственного управления топливно-энергетическим комплексом следует обратиться к понятию государственного управления вообще. По мнению В. М. Манохина, государственное управление необходимо рассматривать в качестве концентрированного и централизованного способа государственного руководства, а также наиболее полного и исчерпывающего вида государственного воздействия на предмет административно-правового регулирования, в содержание которого входят управленческие функции субъектов исполнительной власти и полномочия по их осуществлению [1, с. 124–125].

Иначе трактует понятие государственного управления Ю. Н. Стариков, понимая под ним властное упорядочивающее воздействие управляющего субъекта (государства в лице его специальных органов и должностных лиц) на управляемые объекты (граждан, общество и т.д.), выражающееся в целенаправленной организующей, исполнительно-распорядительной, подзаконной и регулирующей деятельности органов государственной исполнительной власти, реализующих функции государственного управления на основе и во исполнение законов в различных отраслях и сферах экономического, социокультурного и административно-политического строительства [2, с. 32–33].

Как полагают Н. М. Конин и А. Ю. Соколов, государственное управление – это специфический вид государственной деятельности, связанной с реализацией государственной исполнительной власти как одной из ветвей государственной власти, осуществляемой системой специальных государственных органов исполнительной власти и иных органов государственного управления [3, с. 24–25].

Несмотря на определенные различия в понимании государственного управления различными авторами, в любом случае центральное место в его осуществлении занимают органы государственной исполнительной власти, являясь ключевыми субъектами, уполномоченными осуществлять исполнитель-

но-распорядительную деятельность. Вместе с тем не следует считать, что государственное управление может быть прерогативой исключительно органов исполнительной власти, поскольку имеются и иные субъекты, не входящие в систему органов исполнительной власти, но реализующие функции государственного управления (Президент РФ, Администрация Президента РФ и др.).

Государственное управление топливно-энергетическим комплексом предполагает организующее воздействие государства на многочисленные организации, осуществляющие деятельность в ряде составляющих данный комплекс технико-экономических отраслей. Функционирование этих организаций преимущественно связано с производством тепловой и электрической энергии, в том числе энергии, вырабатываемой атомными электростанциями, добычей и транспортировкой нефти и нефтепродуктов, природного газа и угля. Для топливно-энергетического комплекса характерно создание крупных производственных объединений. Важнейшими задачами государственного управления являются обеспечение бесперебойной работы соответствующих организаций, усовершенствование системы руководства топливно-энергетическим комплексом, организация разведки новых месторождений нефти и газа, сбережение энергоресурсов, развитие конкурентной среды в газовом и нефтяном секторах, включая создание гарантий недискриминационного доступа производителей к магистральному трубопроводному транспорту.

Можно выделить ряд особенностей государственного управления топливно-энергетическим комплексом.

Исполнительно-распорядительная деятельность любых субъектов государственного управления имеет под собой законодательную основу, т.е. те акты федерального и регионального законодательства, которые указанные субъекты уполномочены исполнять. На состояние государственного управления топливно-энергетическим комплексом в данном случае влияет тот факт, что отсутствует систематизированная нормативно-правовая база, регламентирующая правоотношения в рассматриваемом комплексе. В настоящее время на федеральном уровне действует ряд законодательных актов, в которых урегулированы правоотношения в сфере государственного управления отдельными отраслями топливно-энергетического комплекса (электроэнергетика [4], атомная энергетика [5] и др.), а также реализации отдельных управленческих функций в указанном комплексе (энергосбережение [6], информационное обеспечение топливно-энергетического комплекса [7], обеспечение безопасности его объектов [8]). Не вызывает сомнений тот факт, что каждое из этих направлений требует детальной нормативно-правовой регламен-

тации на уровне отдельных законодательных актов. Однако комплексное правовое регулирование социальных связей в топливно-энергетическом комплексе могло бы обеспечить более эффективную организацию государственного управления, поскольку были бы установлены единые принципы, на которых строится организующее воздействие государства в указанной сфере, взаимосвязь различных направлений такого воздействия, взаимодействие субъектов государственного управления топливно-энергетическим комплексом, было бы выработано отсутствующее в настоящее время легальное определение понятия топливно-энергетического комплекса, а соответственно и установлен перечень составляющих его технико-экономических отраслей. Что касается содержания топливно-энергетического комплекса, то законодательно перечислены лишь его объекты, к которым относятся объекты электроэнергетики, нефтедобывающей, нефтехимической, нефтеперерабатывающей, сланцевой, угольной, газовой и торфяной промышленности, а также объекты газоснабжения, теплоснабжения и нефтепродуктообеспечения. Названные объекты определены законодателем для целей, не связанных с организацией государственного управления данным комплексом в целом, а лишь в связи с необходимостью обеспечения их безопасности от террористических угроз на основании п. 9 ст. 2 Федерального закона «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса». На основании изложенного можно прийти к выводу о целесообразности разработки и принятия федерального закона «О топливно-энергетическом комплексе», который может обеспечить системность и повышение эффективности государственного управления топливно-энергетическим комплексом. К тому же в законодательной практике зарубежных государств имеются примеры такого системного регулирования. В частности, в ФРГ действует Закон об энергетическом хозяйстве [9], комплексно регулирующий все правоотношения в соответствующей сфере экономической деятельности. Указанным Законом определены базисные параметры государственного управления топливно-энергетическим комплексом с возможностью обеспечения на длительную перспективу надежности энергоснабжения, что, к примеру, предполагает применение мер административно-правового стимулирования в данной сфере, касающиеся в том числе крупных потребителей энергии, разрешение вопросов конкуренции при эксплуатации энергетических сетей и привлечения инвестиций в топливно-энергетический комплекс, информирование потребителей энергоресурсов об источнике энергии и др. Несмотря на существенные отличия топливно-энергетического комплекса ФРГ от российского варианта ввиду значительного развития в Российской Федерации неф-

те- и газодобычи, указанный Закон является примером комплексного регулирования соответствующих правоотношений, что может быть принято во внимание российским законодателем при возможной разработке проектов законов о топливно-энергетическом комплексе.

Еще одной особенностью государственного управления топливно-энергетическим комплексом является наличие разветвленной системы субъектов государственного управления. К ним относятся не только Президент РФ, подвластные ему структуры и органы исполнительной власти, но и специфический субъект государственного управления в лице Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом».

Если говорить об организующей деятельности Президента РФ в топливно-энергетическом комплексе, то в первую очередь она заключается в обеспечении реализации координирующей функции государственного управления, для чего могут быть сформированы специальные подотчетные Президенту РФ структуры. В настоящее время таким органом является Комиссия при Президенте РФ по вопросам стратегии развития топливно-энергетического комплекса и экологической безопасности, образованная в целях координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и юридических лиц по развитию топливно-энергетического комплекса, обеспечению экологической, энергетической и промышленной безопасности, эффективного воспроизводства и рационального использования минерально-сырьевых ресурсов [10].

Одной из наиболее важных функций Президента РФ в сфере государственного управления является осуществление стратегического планирования, заключающееся в деятельности по разработке и утверждению планов и программ развития тех или иных областей, отраслей и сфер государственного управления, на которые должны ориентироваться различные субъекты исполнительной власти в целях повышения эффективности государственного управления. Применительно к топливно-энергетическому комплексу следует отметить, что акты Президента РФ, затрагивающие указанный комплекс, не охватывают вопросы стратегического планирования по данному направлению в комплексе. К тому же они утратили свою актуальность, поскольку имели значение для формирования и укрепления рыночных начал в топливно-энергетическом комплексе в 90-е гг. XX в. Преимущественно они были приняты в 1992 г. и затрагивали вопросы улучшения расчетов за продукцию топливно-энергетического комплекса, преобразования государственных предприятий данного комплекса в акционерные общества, статуса его научных и научно-производственных объединений. В настоящее время, учитывая чрезвычайней-

ную важность топливно-энергетического комплекса для развития экономики в целом и достижения цели установления рынка, характерной для начального этапа постсоветского периода развития государства, можно говорить о целесообразности усовершенствования стратегического планирования, осуществляемого Президентом РФ, в целях модернизации государственного управления топливно-энергетическим комплексом. Это может быть выражено в принятии документа стратегического планирования, определяющего комплекс мероприятий органов исполнительной власти по развитию и обеспечению безопасности топливно-энергетического комплекса в целом. В связи с этим возможно принятие указа Президента РФ, утверждающего доктрину или стратегию развития топливно-энергетического комплекса. С одной стороны, учитывая наличие у Правительства РФ основного объема функций и полномочий в области управления экономикой, в том числе правового регулирования вопросов топлива и энергетики и государственного руководства соответствующими технико-экономическими отраслями, оно может осуществлять стратегическое планирование по указанному направлению. В настоящее время это проявляется в том, что данным органом утверждена Энергетическая стратегия России на период до 2030 года [11] и обеспечивается ее реализация подведомственными ему федеральными органами исполнительной власти, а также Государственной корпорацией по атомной энергии «Росатом». В то же время модернизация государственного управления топливно-энергетическим комплексом должна предполагать и решение вопросов безопасности и антитеррористической защищенности объектов данного комплекса, которые входят в сферу компетенции в первую очередь Федеральной службы войск национальной гвардии, находящейся в ведении Президента РФ. Этим обуславливается целесообразность усовершенствования системного подхода к организации стратегического планирования в рассматриваемом комплексе, и такая системность может быть обеспечена субъектом, уполномоченным решать вопросы обеспечения национальной безопасности, включая экономическую безопасность и антитеррористическую защищенность различных объектов, т.е. Президентом РФ.

Организация отраслевого государственного управления топливно-энергетическим комплексом не отличается централизованным характером, поскольку предполагает не только создание федеральных отраслевых органов государственного управления, но и предоставление субъектам РФ возможности учреждать собственные органы исполнительной власти, осуществляющие государственное руководство топливно-энергетическим комплексом в масштабах соответствующего региона. Например, в Саратов-

ской области таким органом является Министерство промышленности и энергетики Саратовской области, осуществляющее в установленном порядке разработку и реализацию государственной политики в том числе в сфере развития топливно-энергетического комплекса и недропользования [12].

На федеральном уровне государственного управления функционирует орган исполнительной власти, осуществляющий функции нормативно-правового регулирования правоотношений, складывающихся в большинстве технико-экономических отраслей топливно-энергетического комплекса. Этим органом является Министерство энергетики РФ, осуществляющее функции по выработке и реализации государственной политики в сфере топливно-энергетического комплекса, в том числе по вопросам нефтедобывающей, нефтеперерабатывающей, торфяной, сланцевой, угольной и газовой промышленности, электроэнергетики, магистральных трубопроводов газа, нефти и продуктов их переработки, освоения месторождений углеводородов на основе соглашений о разделе продукции, возобновляемых источников энергии и в сфере нефтехимической промышленности, а также функции по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в сфере производства и использования топливно-энергетических ресурсов [13]. Однако вопросы осуществления государственного контроля и надзора в топливно-энергетическом комплексе не входят в сферу компетенции данного министерства и возложены на специальный орган государственного управления – Федеральную службу по экологическому, технологическому и атомному надзору.

Следует отметить, что целями повышения эффективности государственного управления в топливно-энергетическом комплексе обусловлены учреждение и деятельность специфического субъекта государственного управления в сфере использования атомной энергии – Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом». Одновременно наметилась тенденция к расширению участия в управленческой деятельности в сфере топливно-энергетического комплекса и иных государственных корпораций, что также можно отнести к числу особенностей государственного управления в этой сфере. Однако их участие является опосредованным, поскольку прямое государственное руководство теми или иными технико-экономическими отраслями в составе топливно-энергетического комплекса для соответствующих государственных корпораций законодательно не предусмотрено. В частности, речь идет о Государственной корпорации «Ростех», первоочередной задачей которой является содействие организациям различных отраслей промышленности, включая топливно-энергетический комплекс, в разработке и про-

изводстве высокотехнологичной промышленной продукции, проведении перспективных исследований и развитии технологий [14]. Ее опосредованное участие в государственном управлении топливно-энергетическим комплексом состоит в том, что первый заместитель генерального директора Государственной корпорации «Ростех» входит в состав постоянных членов Комиссии при Президенте РФ по вопросам стратегии развития топливно-энергетического комплекса и экологической безопасности.

В заключение следует отметить, что государственное управление топливно-энергетическим комплексом носит многоаспектный и многосубъектный характер, отличающийся созданием не только отраслевых органов исполнительной власти федерального

и регионального уровней, но и специальных субъектов государственного управления – государственных корпораций. Учитывая большую значимость организаций топливно-энергетического комплекса для экономического развития Российской Федерации, можно сделать вывод о целесообразности усовершенствования федерального законодательства путем принятия закона, комплексно регламентирующего государственно-управленческие отношения в рассматриваемом комплексе. Кроме того, требует модернизации и стратегическое планирование в этой сфере отношений, что может быть выражено в разработке и утверждении Президентом РФ доктрины или стратегии развития топливно-энергетического комплекса.

Пристатейный библиографический список

1. Манохин В. М. Административное право России : учебник. Саратов : Ай Пи Эр Медиа, 2010.
2. Общее административное право : учебник / под ред. Ю. Н. Старилова. 2-е изд., пересмотр. и доп. Воронеж : Изд. дом ВГУ, 2016. Ч. 1.
3. Административное право Российской Федерации : учебник для бакалавров / под ред. А. Ю. Соколова. М. : Норма ; ИНФРА-М, 2016.
4. Федеральный закон от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» // СЗ РФ. 2003. № 13. Ст. 1177.
5. Федеральный закон от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4552.
6. Федеральный закон от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 48. Ст. 5711.
7. Федеральный закон от 21 июля 2011 г. № 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса» // СЗ РФ. 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4604.
8. Федеральный закон от 3 декабря 2011 г. № 382-ФЗ «О государственной информационной системе топливно-энергетического комплекса» // СЗ РФ. 2011. № 49 (ч. 5). Ст. 7060.
9. Energiewirtschaftsgesetz vom 7. Juli 2005, das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 6 des Gesetzes vom 20. Juli 2017 geändert worden ist // BGBl. 1970, 362; BGBl. 2018, 472.
10. Указ Президента РФ от 15 июня 2012 г. № 859 «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам стратегии развития топливно-энергетического комплекса и экологической безопасности» // СЗ РФ. 2012. № 28. Ст. 3879.
11. Распоряжение Правительства РФ от 13 ноября 2009 г. № 1715-р «Об Энергетической стратегии России на период до 2030 года» // СЗ РФ. 2009. № 48. Ст. 5836.
12. Постановление Правительства Саратовской области от 7 сентября 2004 г. № 189-П «Об утверждении Положения, структуры, штатной численности министерства промышленности и энергетики Саратовской области, перечня организаций, взаимодействие с которыми осуществляет министерство промышленности и энергетики Саратовской области, и перечня организаций, подведомственных министерству промышленности и энергетики Саратовской области» // СПС «КонсультантПлюс».
13. Постановление Правительства РФ от 28 мая 2008 г. № 400 «О Министерстве энергетики Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 22. Ст. 2577.
14. Федеральный закон от 23 ноября 2007 г. № 270-ФЗ «О Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех»» // СЗ РФ. 2007. № 48 (ч. 2). Ст. 5814.

References

1. *Manokhin V. M.* Administrative Law of Russia: Textbook. Saratov, 2010.
2. General Administrative Law: Textbook / Ed. by Yu. N. Starilov. 2nd ed. Voronezh, 2016. Part 1.
3. Administrative Law of the Russian Federation: Textbook for Bachelors / Ed. by A. Yu. Sokolov. Moscow, 2016.
4. Federal Law of 26 March 2003 No. 35-FZ "On Electric Power Industry" // Collection of the Legislation of the Russian Federation. 2003. No. 13. Art. 1177.
5. Federal Law of 21 November 1995 No. 170-FZ "On the Use of Nuclear Energy" // Collection of the Legislation of the Russian Federation. 1995. No. 48. Art. 4552.
6. Federal Law of 23 November 2009 No. 261-FZ "On Energy Saving and Energy Efficiency Improvement and on Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation" // Collection of the Legislation of the Russian Federation. 2009. No. 48. Art. 5711.
7. Federal Law of 21 July 2011 No. 256-FZ "On the Safety of Fuel and Energy Complex" // Collection of the Legislation of the Russian Federation. 2011. No. 30 (part 1). Art. 4604.
8. Federal Law of 3 December 2011 No. 382-FZ "On the State Information System of the Fuel and Energy Complex" // Collection of the Legislation of the Russian Federation. 2011. No. 49 (part 5). Art. 7060.
9. *Energiewirtschaftsgesetz vom 7. Juli 2005, das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 6 des Gesetzes vom 20. Juli 2017 geändert worden ist* // BGBl. 1970, 362; BGBl. 2018, 472.
10. Decree of the President of the Russian Federation of 15 June 2012 No. 859 "On the Commission Under the President of the Russian Federation on Issues of Development Strategy of Fuel and Energy Complex and Ecological Safety" // Collection of the Legislation of the Russian Federation. 2012. No. 28. Art. 3879.
11. Order of the Government of the Russian Federation of 13 November 2009 No. 1715-R "On the Energy Strategy of Russia for the Period up to 2030" // Collection of the Legislation of the Russian Federation. 2009. No. 48. Art. 5836.
12. Resolution of the Government of the Saratov Region of 7 September 2004 No. 189-P "On Approval of the Regulations, Structure, Staffing of the Ministry of Industry and Energy of the Saratov Region, the List of Organizations with Which the Ministry of Industry and Energy of the Saratov Region, and the List of Organizations Subordinated to the Ministry of Industry and Energy of the Saratov Region" // SPS "ConsultantPlus".
13. Resolution of the Government of the Russian Federation of 28 May 2008 No. 400 "On the Ministry of Energy of the Russian Federation" // Collection of the Legislation of the Russian Federation. 2008. No. 22. Art. 2577.
14. Federal Law of 23 November 2007 No. 270-FZ "On the State Corporation for the Promotion of the Development, Production and Export of High-Tech Industrial Products 'Rostekh'" // Collection of the Legislation of the Russian Federation. 2007. No. 48 (part 2). Art. 5814.