

установления сервитута, публичного сервитута и последующем предоставлении земельного участка с расположенными на нем объектами энергетики гражданам и юридическим лицам требуется установить четкий порядок и поэтапную процедуру приобретения прав на землю энергетическими компаниями с тем, чтобы обеспечить правомерность нахождения частей земельных участков под указанными объектами после предоставления земельного участка. Факт первоначального их размещения на основании использования без предоставления, полагаем, в силу системного толкования земельного законодательства не образует сам по себе правовое основание их дальнейшего нахождения на земельном участке без оформления конкретного права на землю, даже если это не препятствует использованию земель-

ного участка в соответствии с его разрешенным использованием.

Библиографический список

1. *Игнатьева И.А.* Использование земель и земельных участков с объектами электроэнергетики: право и практика. М.: Проспект, 2019.
2. *Корнеев А.Л.* Некоторые вопросы использования земельных участков без предоставления и установления сервитута // Юрист. 2016. № 14.
3. *Корнеев А.Л.* Особенности действия норм об использовании земли (земельных участков) без предоставления // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. 2022. № 8.
4. *Кузьмин Р.Р.* Использование земли без предоставления и установления сервитута как фиктивная категория. Ее влияние на вещное право // Хозяйство и право. 2022. № 6.

Развитие системы государственного регулирования и контроля в электроэнергетике: правовые вопросы

Сергей Александрович Свирков*

Оптимально сформированная, структурированная система государственного управления в электроэнергетике является необходимым условием эффективного функционирования отрасли. В отечественной правовой доктрине научных работ по данной тематике весьма немного¹. Основные проблемные вопросы в данной области состоят в определении пределов указанного регулирования, содержании и правовой сущности применяемых контрольно-регулятивных механизмов, а также

распределении контрольно-регулятивной компетенции (функций) федеральных органов исполнительной власти (далее – ФОИВ) в указанной сфере, включая вопрос структуры ФОИВ, наделенных данной компетенцией.

Необходимость государственного регулирования в электроэнергетике обусловлена присутствием в ней естественно монопольных видов деятельности, а также социально значимых аспектов энергообеспечения, такими как необходимость обеспечения надежности и бесперебойности энергоснабжения и др. Иногда выделяют помимо общегосударственного контроля и надзора в электроэнергетике также «отраслевой государственный контроль» со стороны существовавшего до 2008 г. ОАО РАО «ЕЭС России»². Контрольный характер его компетенции, по сути, произведен от возлагавшихся на

* Доктор юридических наук, заведующий кафедрой энергетического права Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА).

¹ См., например: *Бурнашева Н.С., Хуснутдинов А.Н.* Государственное регулирование в электроэнергетике: учебное пособие. Казань: ФГБОУ ВПО «Казанский государственный энергетический университет», 2013; *Кудряшов Е.В.* Административно-правовое регулирование в сфере электроэнергетики Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004.

² <https://www.ti-ees.ru/ees/control-gov/>.

него публичных функций, тогда как с формально юридической точки зрения правильное говорить о внутрикорпоративной организационной работе в рамках энергохолдинга. Вместе с тем налицо проблема компетенции крупных энергетических компаний (в том числе осуществляющих публичные функции) в реализации контрольных мероприятий в отрасли, а также их правового положения.

Виды регулятивной компетенции ФОИВ в сфере электроэнергетики весьма разнообразны, что обусловлено известной сложностью и уровнем развития отрасли. При этом они имеют существенные отличия в своей юридической природе, а также режимах их осуществления. С этой точки зрения виды государственного регулирования в электроэнергетике подразделяются на две категории: (1) **обладающие признаками контрольно-надзорной деятельности**, (2) а также **не обладающие такими признаками**.

1. Государственный контроль (надзор) в электроэнергетике.

В соответствии с концепцией реформы контрольно-надзорной деятельности (далее – КНД) в целевой модели структуры ФОИВ федеральные министерства уполномочены на формирование нормативной базы функционирования отрасли (т.е. они формулируют обязательные требования), тогда как контрольные полномочия по проверке соблюдения обязательных требований возлагаются на государственные службы⁵. Исходя из этого, Минэнерго России является ФОИВ, уполномоченным Правительством РФ на осуществление функций по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере электроэнергетики. КНД в электроэнергетике возлагается на федеральные службы (в том числе на Ростехнадзор).

1.1. Федеральный государственный энергетический надзор (далее – ФГЭН).

В рамках реформы КНД в механизм ФГЭН были внесены существенные изменения⁶ в целях приведения его в соответствие с требованиями Фе-

дерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»⁵, в частности:

уточнен предмет ФГЭН, в том числе установлено, что в него входит соблюдение субъектами электроэнергетики и (или) потребителями электрической энергии обязательных требований в электроэнергетике;

закреплен риск-ориентированный подход при осуществлении ФГЭН⁶;

изменен порядок осуществления ФГЭН. Новым Положением о федеральном государственном энергетическом надзоре⁷, в частности, определяются совершаемые в рамках ФГЭН контрольные (надзорные) действия; установлены критерии отнесения объектов ФГЭН к определенной категории риска; установлен механизм приостановления эксплуатации, а также ввода в работу объектов электроэнергетики при проведении контрольных (надзорных) мероприятий.

Отметим, что ранее на Минэнерго России возлагалась функция по контролю соблюдения требований законодательства субъектами электроэнергетики, которая исполнялась в соответствии с Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»⁸. Однако с учетом положений реформы КНД Минэнерго России утратило данную контрольную функцию.

1.2. Федеральный государственный экологический контроль (надзор) в электроэнергетике представляет собой деятельность компетентных органов по контролю за соблюдением обязательных требований в области охраны окружающей среды при осуществлении видов деятельности в электроэнергетике.

Согласно Положению о федеральном государственном экологическом контроле (надзоре), утв.

⁵ См., например: *Правкин С.А., Смирнова В.В.* Новый этап административной реформы в России, или Что ожидать от «регуляторной гильотины»? // Российская юстиция. 2020. № 7. С. 25–27.

⁶ Федеральный закон от 11 июня 2021 г. № 170-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 24. Ст. 4188.

⁵ СЗ РФ. 2020. № 31. Ст. 5007.

⁶ См.: Приказ Ростехнадзора от 23 июля 2019 г. № 291 «Об утверждении Методических рекомендаций по внедрению риск-ориентированного подхода при проведении плановых проверок деятельности юридического лица и (или) индивидуального предпринимателя субъекта электроэнергетики, эксплуатирующего объекты электросетевого хозяйства» // СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Утв. постановлением Правительства РФ от 30 июня 2021 г. № 1085 // СЗ РФ. 2021. № 28. Ст. 5515.

⁸ СЗ РФ. 2008. № 52. Ст. 6249.

постановлением Правительства РФ от 30 июня 2021 г. № 1096⁹, данный вид государственного контроля (надзора) осуществляется Росприроднадзором и его территориальными органами в пределах своей компетенции в рамках федерального государственного надзора за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр, государственного земельного надзора, государственного надзора в области охраны атмосферного воздуха, государственного надзора в области использования и охраны водных объектов, федерального государственного лесного надзора (лесной охраны) на землях особо охраняемых природных территорий федерального значения и пр.¹⁰

Федеральный государственный экологический надзор осуществляется посредством организации и проведения документарных и выездных проверок, основания проведения и периодичность которых определены указанным выше Положением.

2. Если первая группа видов регулирования достаточно выглядит вполне однородно и определено с точки зрения их правовой природы, то вторая, напротив, весьма разнообразна (хотя данные виды регулятивной компетенции также реализуются ФОИВ). В частности, она включает:

1) осуществление мер, направленных на обеспечение надежности и безопасности в электроэнергетике;

2) иные (специфические) регуляторные и оценочные механизмы в электроэнергетике. Сюда, в частности, относятся государственное регулирование и государственный контроль (надзор) деятельности субъектов естественных монополий в электроэнергетике, государственное антимонопольное регулирование и контроль в электроэнергетике, государственное регулирование цен (тарифов) в электроэнергетике¹¹, управление государственной собственностью в электроэнергетике¹².

⁹ СЗ РФ. 2021. № 28. Ст. 5526.

¹⁰ Надзор на объектах электроэнергетики в указанном Положении отдельно не выделен.

¹¹ См. подробнее: Современная рыночная электроэнергетика Российской Федерации. 3-е изд. / под ред. О.Г. Баркина. М.: Издательство «Перо», 2017. С. 87–171.

¹² Здесь следует иметь в виду, что основные генерирующие и инфраструктурные активы в отрасли принадлежат не собственно государству, а различным энергетическим компаниям, в том числе с преобладающим участием государства в их акционерном капитале. В свою очередь, государство обеспечивает рациональное управление их собственностью (с учетом государственной энергетической политики) посредством применения инструментов корпоративного контроля таких компаний.

2.1. Обеспечение надежности и безопасности в электроэнергетике.

Проблема надежности в сфере электроэнергетики является исключительно важным теоретическим, а также прикладным концептом, при этом недостаточно изученным в литературе. В частности, рассматриваются различные факторы, влияющие на надежность в данной сфере: технологический, экономический, юридический и т.д.¹³

Концепция надежности в сфере электроэнергетики проявляется, как минимум, в нескольких формах, в том числе: надежность и безопасность в сфере электроэнергетики, надежность электроэнергетической системы¹⁴, а также надежность электроснабжения; кроме того, существует понятие надежности работы энергоустановки¹⁵. Первое понятие является наиболее общим и определяется исходя из ряда показателей¹⁶. Надежность электроэнергетической системы – это способность электроэнергетической системы осуществлять производство, передачу электрической энергии (мощности) и снабжение потребителей электрической энергией в едином технологическом процессе и возобновлять их после нарушений. Тогда как надежность электроснабжения понимается в прикладном плане, прежде всего, как непрерывность подачи электроэнергии потребителям и раскрывается через совокупность параметров, установленных ч. 2 ст. 38 ФЗ «Об электроэнергетике».

Понятия «безопасность» и «надежность» различаются в содержательном аспекте: безопасная для жизни и здоровья человека эксплуатация объектов электроэнергетики не тождественна надежной работе объектов в составе энергосистемы. Безопасность может проявляться во многих аспектах, в том числе: производственном, промышленном, антитеррористическом (ФЗ от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»; ФЗ от 21 июля

¹³ См.: *Свириков С.А.* Обеспечение надежности электроснабжения на современном этапе развития электроэнергетики // ЭнергоРынок. 2010. № 12. С. 37–40.

¹⁴ Закон предусматривает также понятие «системной надежности», которое связывается с оказанием соответствующих услуг (ч. 2 ст. 36 ФЗ «Об электроэнергетике»).

¹⁵ См., например: Приказ Минэнерго России от 24 марта 2003 г. № 115 «Об утверждении Правил технической эксплуатации тепловых энергоустановок» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁶ См.: ГОСТ 27.004-85 «Межгосударственный стандарт. Надежность в технике. Системы технологические. Термины и определения» // СПС «КонсультантПлюс».

2011 г. № 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса»).

Кроме того, на сегодня существует проблема разграничения механизмов обеспечения надежности и безопасности в электроэнергетике и связанная с ней проблема разграничения компетенции ФОИВ, их осуществляющих. Представляется, что безопасность должна обеспечиваться деятельностью Ростехнадзора посредством осуществления ФГЭН, тогда как надежность – посредством регулятивно-оценочных механизмов, реализуемых Минэнерго России. В данное разграничение (хотя и не вполне последовательно) прослеживается в логике конструкций гл. 5 ФЗ «Об электроэнергетике».

Также нельзя не обратить внимание на проблему отсутствия в электроэнергетике единого отраслевого регулятора, наделенного контрольной компетенцией¹⁷. Ясно, что Ростехнадзор не может рассматриваться в данном качестве, поскольку не является профильным энергетическим ФОИВ, напротив, обладает обширной компетенции в различных сферах производственной деятельности. Необходимые для надежного функционирования отрасли выездные проверки технического состояния энергообъектов на сегодня не проводятся. Основания проведения выездных проверок в рамках госконтроля не подходят для проверочной деятельности в электроэнергетике в режиме постоянного мониторинга. При этом механизм межведомственного обмена информацией (между Минэнерго России и Ростехнадзором) не позволяет обеспечить оперативное принятие решений в энергетике, что является необходимым условием обеспечения надежности ее функционирования. Решение указанной проблемы возможно посредством создания единого отраслевого регулятора, наделенного функциями проведения выездных проверок и оперативного контроля технического состояния энергообъектов.

Согласно ст. 28 ФЗ «Об электроэнергетике» в состав мер государственного регулирования надежности и безопасности в сфере электроэнергетики входят:

принятие нормативных правовых актов Российской Федерации, устанавливающих требо-

¹⁷ Примером подобного регулятора является FERC (Федеральная комиссия по регулированию энергетики) в США, представляющая собой единый контрольный госорган в энергетике, наделенный значительной контрольной компетенцией в отношении энергокомпаний.

вания к обеспечению надежности электроэнергетических систем, надежности и безопасности объектов электроэнергетики и энергопринимающих установок и обеспечению качества электрической энергии;

осуществление федерального государственного энергетического надзора (ст. 29¹ ФЗ «Об электроэнергетике»);

аттестация по вопросам безопасности в сфере электроэнергетики (ст. 28¹ ФЗ «Об электроэнергетике»).

Такое разнообразие мероприятий по обеспечению надежности не позволяет говорить о системе обеспечения надежности в электроэнергетике, а лишь о комплексе мер соответствующей направленности. С учетом обозначенного выше содержательного разделения категорий надежности и безопасности в электроэнергетике представляется целесообразным вопросам безопасности посвятить отдельную статью ФЗ «Об электроэнергетике»¹⁸. Такой подход позволит упорядочить систему мер по обеспечению надежности и безопасности, более четко разграничить компетенцию ФОИВ, ответственных за реализацию данных направлений в отрасли.

Необходимо отметить, что в систему мер, влияющих на надежность в электроэнергетике, входят не только меры ее государственного регулирования, но также большое число иных законодательно установленных механизмов. В целях систематизации данные механизмы целесообразно разделить на следующие группы:

механизмы, направленные на реализацию функций ФОИВ, либо публичных функций организаций, обладающих особыми правовыми статусами в электроэнергетике¹⁹;

механизмы, предполагающие участие в их реализации ФОИВ либо организаций, осуществляющих публичные функции в электроэнергетике

¹⁸ В этом качестве может рассматриваться ст. 29¹ ФЗ «Об электроэнергетике».

¹⁹ В том числе функционирование системы оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике (гл. 4 ФЗ «Об электроэнергетике»); мониторинг риска нарушения работы субъектов электроэнергетики в сфере электроэнергетики (ст. 28³ ФЗ «Об электроэнергетике»); функционирование федерального и региональных штабов по обеспечению безопасности электроснабжения (постановление Правительства РФ от 25 августа 2008 г. № 637 «Об организации деятельности Правительственной комиссии по обеспечению безопасности электроснабжения (федерального штаба)», постановление Правительства РФ от 16 февраля 2008 г. № 86 «О штабах по обеспечению безопасности электроснабжения»).

(совместно с субъектами электроэнергетики или потребителями электрической энергии)²⁰;

механизмы реализации установленных законом организационных требований к субъектам электроэнергетики (организационно-регулятивные механизмы)²¹.

Содержание первой из установленных ст. 28 ФЗ «Об электроэнергетике» мер государственного регулирования надежности и безопасности в сфере электроэнергетики раскрывается в постановлении Правительства РФ от 2 марта 2017 г. № 244 «О совершенствовании требований к обеспечению надежности и безопасности электроэнергетических систем и объектов электроэнергетики и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»²², которое наделяет Минэнерго России компетенцией по принятию ведомственных НПА соответствующей направленности. Важность данной меры связана с тем, что отношения в электроэнергетике выведены из-под сферы действия ФЗ от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании»²³ (п. 4 ст. 1 указанного ФЗ). Пользуясь предоставленной ему нормотворческой компетенцией, Минэнерго России фактически создает самостоятельную нормативную базу технического регулирования в отрасли.

Развитие системы законодательного регулирования надежности в отрасли напрямую связано с созданием **законодательства о техническом регулировании в сфере электроэнергетики**. Ранее единую техническую политику в данной области обеспечивало ОАО РАО «ЕЭС России» посредством внедрения единых стандартов организации для

²⁰ К их числу относится, в частности, заключение субъектами электроэнергетики и потребителями электрической энергии с субъектами ОДУ безвозмездных соглашений, которыми устанавливается порядок осуществления технологического взаимодействия системного оператора или иного субъекта ОДУ с указанными субъектами электроэнергетики и потребителями электрической энергии в целях обеспечения надежности функционирования ЕЭС России (абз. 5 ч. 1 ст. 16 ФЗ «Об электроэнергетике»); вывод в ремонт и из эксплуатации объектов электроэнергетики (ст. 44 ФЗ «Об электроэнергетике»); допуск в эксплуатацию энергопринимающих устройств потребителей электрической энергии, объектов по производству электрической энергии, объектов электросетевого хозяйства (ст. 28² ФЗ «Об электроэнергетике»).

²¹ В том числе техническое освидетельствование оборудования, зданий и сооружений объектов электроэнергетики (Правила проведения технического освидетельствования оборудования, зданий и сооружений объектов электроэнергетики, утв. приказом Минэнерго России от 14 мая 2019 г. № 465) // СПС «КонсультантПлюс».

²² СЗ РФ. 2017. № 11. Ст. 1562.

²³ СЗ РФ. 2002. № 52. Ст. 5140.

своих дочерних обществ (АО-энерго)²⁴. Однако после его ликвидации в 2008 г. вопрос контроля ТС энергообъектов был передан на откуп вновь образованным субъектам электроэнергетики. Поскольку таких субъектов возникло достаточно много, они не могли проводить единой (унифицированной) технической политики. В связи с этим в данной области проявились две явные тенденции, направленные на обеспечение надлежащего ТС энергообъектов. Первая из них выразилась в том, что в наиболее крупных субъектах (как правило, с государственным участием) получила распространение практика разработки стандартов организаций, направленных на решение указанной задачи. Тем самым фактически воспроизводится модель стандартизации в рамках холдинга РАО «ЕЭС России».

Другая тенденция связана с широким применением в рассматриваемой сфере нормативно-технической документации, которая представляет собой значительный массив технических документов (инструкций, методических указаний, правил), многие из которых возникли еще в советскую эпоху, и не имеющих обязательного характера. С юридической точки зрения данные документы не относятся к нормативно-правовым актам, а их применение должно квалифицироваться как правовой обычай.

В современном виде нормативная база технического регулирования в электроэнергетике выглядит несколько бессистемно, включает разноуровневые (по юридической силе) и неупорядоченные по содержанию документы, в том числе НПА, содержащие обязательные требования, а также нормативно-техническую документацию в рассматриваемой сфере. В этом смысле акты технического регулирования в электроэнергетике можно разделить на три блока:

НПА, оценка соблюдения которых осуществляется Ростехнадзором в рамках ФГЭН²⁵;

²⁴ См., например: СО 34.04.181-2003. Правила организации технического обслуживания и ремонта оборудования, зданий и сооружений электростанций и сетей (утв. РАО «ЕЭС России» 25.12.2003) // СПС «КонсультантПлюс».

²⁵ Приложение № 3 к приказу Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 2 марта 2021 г. № 81 «Об утверждении перечней нормативных правовых актов (их отдельных положений), содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых осуществляется в рамках государственного контроля (надзора), привлечения к административной ответственности» // СПС «КонсультантПлюс».

НПА, оценка соблюдения которых ранее осуществлялась Минэнерго России²⁶;

нормативно-техническая документация в электроэнергетике²⁷.

2.2. Допуск в эксплуатацию энергопринимающих устройств потребителей электрической энергии, объектов по производству электрической энергии, объектов электросетевого хозяйства (ст. 28² ФЗ «Об электроэнергетике»).

Правительством РФ установлены Категории энергопринимающих устройств потребителей электрической энергии, объектов по производству электрической энергии, объектов электросетевого хозяйства (далее – допускаемые объекты), для которых требуется получение разрешения на допуск в эксплуатацию (постановление Правительства РФ от 30 января 2021 г. № 85²⁸). Разрешение на допуск в эксплуатацию выдается Ростехнадзором (соответствующий Административный регламент утвержден приказом Ростехнадзора от 28 мая 2021 г. № 194²⁹), который удостоверяет соответствие допускаемых объектов и условий их эксплуатации требованиям к обеспечению безопасности в сфере электроэнергетики. Разрешение на допуск в эксплуатацию выдается в ходе технологического присоединения, а также при вводе в эксплуатацию новых или реконструированных допускаемых объектов, технологическое присоединение которых осуществляется.

2.3. Федеральный закон от 11 июня 2021 г. № 170-ФЗ был установлен новый механизм мониторинга риска нарушения работы субъектов электроэнергетики в сфере электроэнергетики, который реализуется Минэнерго России и представляет собой систему постоянного сбора, обра-

ботки и анализа информации о деятельности субъектов электроэнергетики (далее – мониторинг) (ст. 28³ ФЗ «Об электроэнергетике»). Тем самым создана законодательная база сбора отраслевой отчетности³⁰, которая теперь выступает как ключевая составляющая мониторинговой функции Минэнерго России. Также в конструкции данного механизма реализован риск-ориентированный подход, соответствующий основной концепции реформы КНД.

Кроме того, по результатам реформы КНД сформирована более четкая законодательная база осуществления Минэнерго России компетенции и полномочий по оценке готовности субъектов электроэнергетики к работе в отопительный сезон³¹: в ФЗ «Об электроэнергетике» введена новая статья 46.2 «Обеспечение готовности к работе в сфере электроэнергетики», которая регулирует отношения по обеспечению готовности к работе субъектов электроэнергетики в отопительный сезон. Следует также отметить произошедшие за последние годы изменения в данном механизме, ключевую роль в котором занимает получение паспорта готовности субъекта электроэнергетики к работе в отопительный сезон. Эти изменения связаны, прежде всего, с переводом данного механизма в цифровой формат: оценка готовности обеспечивается посредством расчета индекса готовности к отопительному сезону в соответствии с Методикой, утвержденной Минэнерго России³².

Отметим, что из ст. 28³ ФЗ «Об электроэнергетике» напрямую не следует привязка процесса мониторинга к механизму обеспечения готовности к отопительному сезону, более того, данные механизмы могли бы применяться параллельно (либо в качестве взаимодополняющих). Вместе с тем был реализован вариант, предусматривающий совместную реализацию данных оценочных механизмов³³.

²⁶ См.: Приказ Минэнерго России от 30 декабря 2020 г. № 1236 «Об утверждении перечней нормативных правовых актов (их отдельных положений), содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых осуществляется Минэнерго России в рамках государственного контроля (надзора)» // СПС «КонсультантПлюс».

²⁷ Например, Правила устройства электроустановок (ПУЭ), 7-е издание (утв. приказом Минэнерго РФ от 8 июля 2002 г. № 204) // СПС «КонсультантПлюс».

²⁸ СЗ РФ. 2021. № 6. Ст. 984.

²⁹ Приказ Ростехнадзора от 28 мая 2021 г. № 194 «Об утверждении Административного регламента по предоставлению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной услуги по выдаче разрешений на допуск в эксплуатацию энергопринимающих установок потребителей электрической энергии, объектов по производству электрической энергии, объектов электросетевого хозяйства, объектов теплоснабжения и теплотребляющих установок» // СПС «КонсультантПлюс».

³⁰ См.: Приказ Минэнерго России от 23 июля 2012 г. № 340 «Об утверждении перечня предоставляемой субъектами электроэнергетики информации, форм и порядка ее предоставления» // СПС «КонсультантПлюс».

³¹ См.: Постановление Правительства РФ от 10 мая 2017 г. № 543 «О порядке оценки готовности субъектов электроэнергетики к работе в отопительный сезон» // СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2928.

³² См.: Приказ Минэнерго России от 27 декабря 2017 г. № 1233 «Об утверждении методики проведения оценки готовности субъектов электроэнергетики к работе в отопительный сезон» // СПС «КонсультантПлюс».

³³ Постановление Правительства РФ от 30 апреля 2022 г. № 807 «О внесении изменений в некоторые акты

Правила оценки готовности субъектов электроэнергетики к работе в отопительный сезон и проведения мониторинга риска нарушения работы субъектов электроэнергетики в сфере электроэнергетики предусматривают проведение следующих оценочно-мониторинговых процедур, которые применяются к соответствующим категориям субъектов электроэнергетики:

оценка готовности к работе в отопительный сезон;

мониторинг риска нарушения работы в сфере электроэнергетики;

оценка риска нарушения работы в сфере электроэнергетики.

При реализации указанной деятельности Минэнерго России рассчитывает индекс готовности, а также индекс надежного функционирования.

В случае достижения установленной величины специализированных индикаторов Минэнерго России формирует комиссию по оценке выполнения условий готовности³⁴.

В сфере теплоснабжения также установлен механизм проверки готовности к отопительному периоду (ч. 1 ст. 20 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении»³⁵), при этом он имеет существенные особенности, отличающие его от аналогичного механизма в сфере электроэнергетики³⁶.

2.3. Государственное регулирование и государственный контроль (надзор) деятельности субъектов естественных монополий в ТЭК

В соответствии с Федеральным законом от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях»³⁷ в электроэнергетике выделяются следующие сферы деятельности субъектов естественных монополий: услуги по передаче электрической энергии; услуги по оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике. Помимо общих методов регулирования деятельности субъектов естественных монополий (ст. 6 ФЗ «О естественных монополиях») в сфере электро-

Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 19. Ст. 3222.

³⁴ Приказ Минэнерго России от 17 октября 2018 г. № 894 «Об утверждении положения о комиссии по оценке выполнения условий готовности субъектов электроэнергетики к работе в отопительный сезон» // СПС «КонсультантПлюс».

³⁵ СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4159.

³⁶ См.: Приказ Минэнерго России от 12 марта 2013 г. № 103 «Об утверждении Правил оценки готовности к отопительному периоду» (Зарегистрировано в Минюсте России 24.04.2013 № 28269) // СПС «КонсультантПлюс».

³⁷ СЗ РФ. 1995. № 34. Ст. 3426.

энергетики также присутствует **регулирование инвестиционной деятельности субъектов естественных монополий в электроэнергетике**.

Статьей 29 ФЗ «Об электроэнергетике» установлен механизм утверждения инвестиционных программ субъектов естественных монополий в отрасли, соответствующих установленным критериям (в основном это субъекты ОДУ и сетевые организации с государственным участием). Это сделано для того, чтобы обеспечить эффективность расходования финансовых ресурсов энергокомпаний с государственным участием, получаемых ими в виде регулируемой оплаты оказываемых услуг. Однако просто утвердить инвестиционную программу недостаточно, необходимо также обеспечивать контроль за ее реализацией, который также детально регламентирован и представляет собой специфический контрольно-оценочный механизм, не подпадающий под признаки вида КНД.

Установленный законодательством механизм контроля за реализацией инвестиционных программ субъектов электроэнергетики, утверждаемых Минэнерго России³⁸, предполагает проводимый Минэнерго России анализ отчетов о реализации инвестиционных программ; анализ отчетов об осуществленных закупках товаров, работ и услуг для целей реализации инвестиционных проектов; проведение проверок; анализ исполнения субъектами электроэнергетики решений Правительственной комиссии по вопросам развития электроэнергетики и др.

Данный механизм существует с 2009 г., однако в целях его приведения в соответствие с концепцией реформы Минэнерго России подготовлены проекты НПА³⁹, направленные на его модернизацию. В частности, ими предусматривается внедрение единого риск-ориентированного механизма анализа реализации инвестиционных программ субъектов электроэнергетики, который предполагает утверждение методики оценки критичности инвестиционных проектов, методики анализа реализации инвестиционных программ, перечней форм

³⁸ Постановление Правительства РФ от 1 декабря 2009 г. № 977 «Об инвестиционных программах субъектов электроэнергетики» // СЗ РФ. 2009. № 49 (2 ч.). Ст. 5978.

³⁹ См.: Проект постановления Правительства РФ «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам осуществления контроля за реализацией инвестиционных программ субъектов электроэнергетики»; проект приказа Минэнерго России «О внедрении механизма анализа реализации инвестиционных программ субъектов электроэнергетики» // <https://regulation.gov.ru/>.

отчетов об исполнении инвестиционных программ и форм графиков реализации инвестиционных программ.

В целом правовая природа инвестиционной программы субъекта электроэнергетики видится неоднозначной. Согласно Правилам утверждения инвестиционных программ субъектов электроэнергетики под инвестиционной программой понимается совокупность всех намечаемых к реализации и (или) реализуемых субъектом электроэнергетики инвестиционных проектов⁴⁰ в период, на который разрабатывается инвестиционная программа. В этом смысле она напоминает внутрикорпоративный акт стратегического планирования инвестиционной деятельности компании. В то же время необходимость ее государственного утверждения и контроля за реализацией ставит под вопрос возможность ее квалификации исключительно в качестве документа внутрикорпоративного нормотворчества.

В данном случае государственное участие в уставном капитале субъекта электроэнергетики предопределяет специфичность форм реализации его инвестиционной деятельности, а также контроля за ее осуществлением. Вместе с тем сама тенденция специализации правового положения юридических лиц с государственным участием едва ли способствует их эффективной работе и выполнению возлагаемых на них функций. Механизм утверждения и контроля за реализацией инвестиционных программ субъектов электроэнергетики связан с двойственностью их положения: с одной стороны, они не являются получателями бюджетных средств, что делает невозможным применение к ним механизмов финансового контроля, установленного Бюджетным кодексом РФ⁴¹; при

⁴⁰ Под инвестиционным проектом понимается вложение инвестиций в сооружение (изготовление, создание, приобретение, реконструкцию, модернизацию (модификацию) и (или) техническое перевооружение) объектов основных средств и (или) нематериальных активов и осуществление практических действий в целях получения прибыли и (или) достижения иного полезного эффекта.

⁴¹ Инвестиционные программы не содержат обязательных требований, что исключает применение общих контрольно-надзорных процедур к контролю за их реализацией.

этом участие государства в их уставных капиталах, а также важность реализуемых ими функций делает неизбежным применение подобных контрольных механизмов и корпоративных процедур, которые фактически выпадают из традиционного гражданского-правового поля и, по сути, представляют собой публично-правовые субституты (аналоги) частноправовых конструкций.

Таким образом, система государственного регулирования в электроэнергетике характеризуется разнообразием ее структурных элементов (механизмов регулирования), которые обладают различной правовой природой и регулярно пересматриваются (развиваются) в целях оптимизации осуществления государственных полномочий в отрасли. Обозначенные выше проблемные вопросы в данной сфере, в том числе необходимость систематизации контрольно-оценочных механизмов, уточнения их правовой природы, разграничения компетенции реализующих их ФОИВ, предстоит разрешить в ходе дальнейшего совершенствования системы государственного регулирования в электроэнергетике.

Библиографический список

1. Бурнашева Н.С., Хуснутдинов А.Н. Государственное регулирование в электроэнергетике: учебное пособие. Казань: ФГБОУ ВПО «Казанский государственный энергетический университет», 2013.
2. Кудряшов Е.В. Административно-правовое регулирование в сфере электроэнергетики Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004.
3. Правкин С.А., Смирнова В.В. Новый этап административной реформы в России, или Что ожидать от «регуляторной гильотины»? // Российская юстиция. 2020. № 7.
4. Современная рыночная электроэнергетика Российской Федерации. 3-е изд. / под ред. О.Г. Баркина. М.: Издательство «Перо», 2017.
5. Свириков С.А. Обеспечение надежности электроснабжения на современном этапе развития электроэнергетики // Энерго-Рынок. 2010. № 12.