

Проблемы и вопросы теории и истории государства и права

УДК 342.5+620.9:34.03
ББК Х400.5+Х021

ЭНЕРГЕТИЧЕСКАЯ ФУНКЦИЯ ГОСУДАРСТВА

А. В. Петров

Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск,

А. М. Юнусов

Производственное отделение «Челябинские городские электрические сети» филиала ОАО «МРСК Урала» – «Челябэнерго», г. Челябинск

Статья посвящена проблеме выделения энергетической функции государства как одной из наиболее значимых экономических функций. Авторы понимают ее как деятельность государства, направленную на обеспечение бесперебойного и безопасного функционирования энергетических систем в настоящее время, разработку программ развития этих систем в будущем, создание конкурентных рынков тепловой, электрической энергии и газа, регулирование правоотношений участников этих рынков, установление тарифов на товары и услуги в сфере энергетики, а также обеспечение доступности к этим товарам и услугам. Данная функция государства осуществляется в законодательной, исполнительно-распорядительной, правоприменительной и правоохранительной формах.

Авторы выделяют принципы правового регулирования правоотношений в сфере энергетики, анализируют основные нормативно-правовые акты, положенные в основу такого регулирования. Авторы отмечают, что действующее законодательство в сфере энергетики тесно связано с особенностями функционирования данной отрасли хозяйства, поэтому достаточно сложно для понимания юристов.

Ключевые слова: *функции государства, энергия, энергетическая функция, энергетика.*

В юридической науке под функциями государства понимаются основные направления его деятельности, то, чем призвано заниматься государство в определенных исторических условиях, то, что задано ему особенностями развития общества [4, с. 117]. Функции конкретизируют и воплощают сущность государства.

Функции государства осуществляются в специальных организационно-правовых формах:

– законодательной, заключающейся в издании нормативно-правовых актов;

– исполнительно-распорядительной, предполагающей создание органов государственной власти, государственных учреждений и предприятий, обеспечивающих реализацию принятых нормативно-правовых актов;

– правоприменительной, выражающейся во властной деятельности государственных органов, направленной на применение правовых норм для разрешения конкретных жизненных ситуаций;

– правоохранительной, направленной на создание и реализацию механизма юридической ответственности [3, с. 133].

Каждая функция имеет свой объект, ту сферу общественных отношений, на которую воздействует государство. Объект выступает критерием одной из принятых классификаций функций государства. Согласно ей выделяют следующие группы функций: экономические, финансовые, социальные, охранительные, экологические, функции поддержки науки, культуры и образования [4, с. 121–125]. Основываясь на материалистическом методе, полагаем, что наиболее важными из перечисленных функций являются экономические, поскольку они отражают роль государства в хозяйственной жизни общества.

Данная группа функций представляет собой деятельность государства, связанную с производством, распределением, обменом и потреблением материальных благ. Суть ее состоит в установлении государством условий

и порядка экономической деятельности. Функции выражаются не только в приоритетной защите основных правовых ценностей (свобода предпринимательства, конкуренция, неприкосновенность собственности), но и в государственной помощи новым рыночным институтам. Экономические функции государства направлены на согласование экономических интересов и свобод участников гражданского оборота с социальной справедливостью и интересами государства.

В описанной нами системе функций деятельность государства в сфере энергетики традиционно включается в содержание экономических функций и понимается достаточно узко: как регулирование деятельности естественных монополий в данной отрасли хозяйства с целью обеспечения конкуренции [4, с. 121].

Мы полагаем, что такой подход устарел, он недооценивает значение данной отрасли экономики, поэтому не соответствует реалиям настоящего времени.

Однако прежде чем перейти к описанию деятельности государства в сфере энергетики, нам бы хотелось немного остановиться на исследовании термина «энергия» и значении этого явления в современном мире.

Данный термин древнегреческого происхождения и в прямом толковании обозначает «действие» и «действительность». В науке считается, что термин был введен Аристотелем, который понимал под ним актуальную действительность, реальное действие предмета в отличие от его потенциальной возможности [2, с. 442]. В конце XIX – начале XX веков европейская философская мысль видела в энергии источник и меру движения материи, полагала, что энергия защищает все существующее на земле и властвует над всем, что совершается в пространстве [1, с. 24].

В современной жизни переоценить значение энергии (только уже не в философском, а в утилитарном, практическом значении) сложно. Потребность в том или ином энергетическом ресурсе существует во всех отраслях экономики. От степени надежности энергоснабжения зависят функционирование инфраструктуры рынка, его финансовое обеспечение, развитие науки, культуры и образования, деятельность системы государственного управления, системы гражданской обороны, наконец, обеспечение благоприятных условий жизни каждого человека и общества в целом.

Следует признать, что в настоящее время энергетика прочно связана со всеми сферами жизнедеятельности общества, и ни одна из них без энергетического обеспечения полноценно функционировать не сможет. Кроме того, нельзя забывать о существенном воздействии данной отрасли хозяйства на окружающую среду, ее опасности для жизни и здоровья людей, а также стратегическом значении в международных отношениях. Деятельность государства в данной сфере должна быть направлена не только на регулирование рыночных отношений, но и прежде всего на обеспечение надежного и бесперебойного функционирования энергетических систем, обеспечение энергетической безопасности, а также защиту жизни и здоровья населения от негативного воздействия объектов энергетики.

Признавая всю значимость энергии в современном мире, считаем необходимым выделить среди экономических функций особую – энергетическую. Содержанием данной функции должна охватываться деятельность государства, направленная на обеспечение бесперебойного и безопасного функционирования энергетических систем, их развитие, создание рынков тепловой, электрической энергии и газа, защиту конкуренции на этих рынках, регулирование правоотношений их участников, а также регулирование цен (тарифов) на товары и услуги в сфере энергетики и обеспечение доступности к этим товарам и услугам.

Выделенная нами энергетическая функция государства, как и другие функции, осуществляется в организационно-правовых формах. К ним можно отнести принятие нормативно-правовых актов, регулирующих правоотношения в сфере энергетики, о которых нами будет сказано дальше (законодательная форма); создание системы государственных органов, например Министерства энергетики, Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзора), Федеральной службы по тарифам (исполнительно-распорядительная форма); деятельность указанных органов по применению нормативно-правовых актов, регулирующих правоотношения в сфере энергетики, например, деятельность Ростехнадзора, направленную на применение актов, устанавливающих требования безопасности в электроэнергетике, в области использования атомной энергии, безопасности гидротехнических со-

оружений, устанавливающих требования энергетической эффективности при проектировании и строительстве зданий и сооружений (правоприменительная форма); нормы уголовного и административного законодательства, устанавливающие юридическую ответственность за нарушение правовых актов в сфере энергетики (например, ст. 165, 215, 215.1, 215.3, 217.1 Уголовного кодекса РФ, ст. 7.19, 7.27.1, 9.6–9.11 КоАП РФ), а также полномочия Ростехнадзора, Федеральной антимонопольной службы, органов внутренних дел, а также судов по рассмотрению указанных правонарушений и привлечению виновных лиц к ответственности (правоохранительная форма).

Среди указанных форм осуществления государством энергетической функции считаем необходимым более подробно остановиться на законодательной и раскрыть особенности правового регулирования данной сферы.

Правовое регулирование правоотношений в сфере энергетики основывается на следующих принципах:

- обеспечение энергетической безопасности Российской Федерации;
- обеспечение надежного и бесперебойного функционирования энергетики;
- обеспечение экологической безопасности;
- обеспечение недискриминационных и стабильных условий для осуществления предпринимательской деятельности в сфере энергетики;
- соблюдение баланса интересов поставщиков и потребителей;
- экономическая обоснованность устанавливаемых государством цен на энергетические ресурсы;
- обеспечение комбинированной выработки электрической и тепловой энергии;
- развитие централизованного теплоснабжения и повышения уровня газификации жилищно-коммунального хозяйства, промышленных и иных организаций.

Названные принципы определены нами на основании системного анализа положений федеральных законов «Об электроэнергетике» № 35-ФЗ, «О теплоснабжении» № 190-ФЗ, «О газоснабжении в Российской Федерации» № 69-ФЗ. Они находят свое отражение в конкретных правовых нормах, устанавливающих права и обязанности участников процесса производства, передачи, продажи и потребле-

ния тех или иных энергетических ресурсов. Количество нормативно-правовых актов, содержащих указанные нормы, достаточно велико. В рамках настоящей статьи мы рассмотрим только нормативно-правовые акты, регулирующие правоотношения в сфере тепло- и электроэнергетики.

Федеральный закон «Об электроэнергетике» устанавливает правовые основы экономических отношений в указанной сфере. Закон вводит понятия оптового и розничного рынков электрической энергии, единой общероссийской электрической сети, объектов электросетевого хозяйства, услуг по передаче электрической энергии, оперативно-диспетчерского управления, определяет статус таких участников сферы электроэнергетики, как гарантирующий поставщик, энергосбытовая организация, территориальная сетевая организация, организации коммерческой инфраструктуры. Указанный нормативно-правовой акт устанавливает основные принципы оперативно-диспетчерского управления, функционирования оптового и розничного рынков электрической энергии, порядка технологического присоединения к электрическим сетям, а также основы государственного регулирования цен (тарифов) в указанной сфере.

Положения Федерального закона «Об электроэнергетике» раскрываются и конкретизируются в подзаконных актах Правительства РФ (в частности, в Постановлении Правительства РФ № 442 от 4 мая 2012 г.). Указанным постановлением определяется перечень субъектов розничных рынков электрической энергии и регулируются взаимоотношения между ними, устанавливаются правила заключения и исполнения договоров энергоснабжения, купли-продажи электрической энергии, порядок определения цен на указанный ресурс и осуществления расчетов за него, правила учета электроэнергии и особенности гражданской правовой ответственности за потребление данного ресурса в отсутствие законных оснований или с нарушением правил его учета. Кроме того, указанным нормативно-правовым актом предусматривается закрытый перечень оснований введения ограничения режима потребления электроэнергии (прекращения подачи электрической энергии) и регламентируется порядок осуществления такого ограничения. Необходимо отметить, что до принятия названного нормативно-

правового акта аналогичные отношения регулировались Постановлением Правительства РФ № 530 от 31 августа 2006 г.

Правила оптового рынка электрической энергии и мощности утверждены Постановлением Правительства РФ № 1172 от 27 декабря 2010 г. Они определяют порядок присвоения статуса субъекта оптового рынка и регулируют деятельность указанных субъектов, а также устанавливают правовые основы организации торговли электрической энергией и мощностью на таком рынке.

Положения Федерального закона «Об электроэнергетике» также реализуются в Постановлении Правительства РФ № 861 от 27 декабря 2004 г., которым утверждены правила недискриминационного доступа к услугам по передаче электрической энергии и оказания этих услуг, правила недискриминационного доступа к услугам по оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике и оказания этих услуг, правила недискриминационного доступа к услугам администратора торговой системы оптового рынка и оказания этих услуг, правила технологического присоединения энергопринимающих устройств потребителей электрической энергии, объектов по производству электрической энергии, а также объектов электросетевого хозяйства, принадлежащих сетевым организациям и иным лицам, к электрическим сетям.

Первые из указанных правил регулируют порядок заключения и исполнения договоров оказания услуг по передаче электрической энергии, установления цен на такие услуги, а также порядок оплаты потерь электрической энергии, возникающих в процессе ее транспортировки, порядок оплаты этих потерь; вторые – устанавливают порядок оказания системным оператором услуг по оперативно-диспетчерскому управлению субъектам, подлежащих такому обслуживанию в обязательном порядке.

Третьи из перечисленных правил определяют порядок предоставления администратором оптового рынка услуг по организации функционирования торговой системы оптового рынка электрической энергии. Наконец, правила технологического присоединения регламентируют процедуру присоединения к электрическим сетям энергопринимающих устройств, регулируют порядок заключения и исполнения договоров об осуществлении технологического присоединения, порядок опре-

деления стоимости таких договоров, устанавливают особенности присоединения к электрическим сетям объектов электросетевого хозяйства.

Порядок государственного регулирования цен (тарифов) в электроэнергетике регламентируется Постановлением Правительства РФ № 1178 от 29 декабря 2011 г. Им установлены закрытый перечень цен, подлежащих государственному регулированию, принципы такого регулирования, особенности ценообразования на оптовом и розничном рынках электрической энергии, установления платы за технологическое присоединение к электрическим сетям, а также правила установления указанных цен.

Правовое регулирование теплоэнергетики осуществляется на основе Федерального закона «О теплоснабжении», устанавливающего правовые основы экономических отношений, связанных с производством, передачей и потреблением тепловой энергии. Закон регулирует взаимоотношения теплоснабжающих, теплосетевых организаций и потребителей, определяет основы установления цен (тарифов) в сфере теплоснабжения, регламентирует порядок технологического присоединения к системе теплоснабжения, устанавливает правила заключения и исполнения договоров теплоснабжения, правила оказания услуг по передаче тепловой энергии, порядок ограничения и прекращения подачи указанного ресурса. Как в сфере электроэнергетики, положения указанного федерального закона реализуются в подзаконных нормативно-правовых актах: Постановлении Правительства РФ «О ценообразовании в сфере теплоснабжения» и Постановлении Правительства РФ «О порядке подключения к системам теплоснабжения».

Перечисляя основные нормативно-правовые акты, регулирующие правоотношения в сфере тепло- и электроэнергетики, нельзя не назвать Федеральный закон «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности», которым созданы правовые основы введения системы мер, направленных на уменьшение объема потребления энергетических ресурсов.

Необходимо заметить, что действующее законодательство, регулирующее правоотношения в сфере тепло- и электроэнергетики, тесно связано с техническими особенностями функционирования указанной отрасли хозяйства и в силу этого с трудом воспринимается

как обычными юристами, так и государственными правоприменителями. Кроме того, полагаем, что существует проблема соотношения нормативно-правовых актов, действующих в сфере энергетики, с нормами основных отраслей российского права (гражданского, жилищного, земельного, финансового, административного). Остается неясным вопрос: являются ли правовые нормы в сфере энергетики частным случаем норм соответствующей отрасли права, распространяются ли на них принципы и методы правового регулирования гражданского, жилищного, земельного, административного права или эти нормы являются исключением, особым случаем и должны быть выделены в отдельную группу.

В заключение отметим, что, принимая во внимание остроту проблем энергосбережения и поиска альтернативных источников энергии, выделенная нами энергетическая функция го-

сударства должна также включать разработку мер, направленных на исследование перспектив развития энергетических систем, внедрение использования альтернативных источников электрической энергии, повышения энергетической эффективности и энергосбережения для того, чтобы обеспечить надежное функционирование этой отрасли в будущем.

Литература

1. Алексеев, Г. Н. Энергия и энтропия / Г. Н. Алексеев – М.: Знание, 1978. – 192 с.
2. Новая философская энциклопедия / под ред. В. С. Степина, Г. Ю. Семигина. – М.: Мысль, 2001. – Т. 4. – 605 с.
3. Теория государства и права / под ред. В. Д. Перевалова. – М.: Норма, 2004. – 484 с.
4. Теория государства и права / под ред. В. И. Червонюк. – М.: ИНФРА-М, 2009. – 704 с.

Петров Александр Васильевич – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой теории и истории государства и права, Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск. E-mail: petrov_av2012@mail.ru.

Юнусов Алексей Маликович – кандидат юридических наук, начальник юридического отдела производственного отделения «Челябинские городские электрические сети» филиала ОАО «МРСК Урала»-«Челябэнерго», г. Челябинск. E-mail: yunusov82@mail.ru.

Статья поступила в редакцию 16 декабря 2014 г.

POWER FUNCTION OF THE STATE

A. V. Petrov

South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation,

A. M. Yunusov

IDGC of Urals, Chelyabinsk, Russian Federation

The article is devoted to research of the problem of allocation power function of the state among other economic functions. This function of the state includes provision of trouble-free operation of power systems today and creation of programs for power systems development in future, creation of energy markets, legal regulation of the relations between the subjects of the market, price control, provision availability of goods and services of energy market. This function is expressed in legislative, executive and law-enforcement forms.

The authors describe principles of legal regulation of the relations between the subjects of energy market, characteristics and features legal acts of power industry. The authors point out that current legislation in the sphere of power industry is closely connected with the features of the branch functioning, that is the reason for its difficult comprehension by the lawyers.

Keywords: *functions of the state, power, power function of the state, power industry.*

References

1. Alekseev G. N. *Jenergija i jentropija* [Energy and entropy]. Moscow, 1978, 192 p.
2. Stjopin V. S, Semigin G. U. *Novaja filozofskaja jenciklopedija* [New philosophical encyclopedia]. Moscow, 2001, Vol. 4, 605 p.
3. Perevalov V. D *Teorija gosudarstva i prava* [Theory of the state and law]. Moscow, 2004, 484 p.
4. Chervonjuk V. I. *Teorija gosudarstva i prava* [Theory of the state and law]. Moscow, 2009, 704 p.

Aleksander Vasilievich Petrov – Doctor of Law, Professor of Theory and History of State and Law Department, South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation. E-mail: petrov_av2012@mail.ru.

Aleksey Malikovich Yunusov – Candidate of Sciences (Law), Head of legal department of a production section “Electric network of Chelyabinsk”, IDGC of Urals, Chelyabinsk, Russian Federation. E-mail: yunusov82@mail.ru.

Received 16 December 2014.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Петров, А. В. Энергетическая функция государства / А. В. Петров, А. М. Юнусов // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». – 2015. – Т. 15, № 1. – С. 6–11.

REFERENCE TO ARTICLE

Petrov A. V., Yunusov A. M. Power function of the state. *Bulletin of the South Ural State University. Ser. Law*, 2015, vol. 15, no. 1, pp. 6–11. (in Russ.)
