

В Диссертационный совет Д 212.298.16
Федерального государственного бюджетного
образовательного учреждения высшего
профессионального образования
«Южно-Уральский государственный университет»
(национальный исследовательский университет)

ОТЗЫВ

официального оппонента

**на диссертацию и автореферат Леухиной Екатерины Евгеньевны
на тему: «Правовое регулирование надзорной деятельности в сфере
обеспечения безопасности в электроэнергетике», представленные на
соискание ученой степени кандидата юридических наук, по
специальности 12.00.14 - административное право,
административный процесс**

Эффективность и безопасность работы объектов энергетики, как основы современной жизни, невозможна без государственного контроля и надзора за техническим состоянием и безопасным обслуживанием оборудования и основных сооружений электростанций, электрических и тепловых сетей и безопасной эксплуатацией энергоустановок потребителей. Наиболее перспективный путь решения указанных задач состоит в дальнейшем развитии и совершенствовании такого вида государственно-управленческой деятельности как федеральный государственный энергетический надзор.

Актуальность выбранной Е.Е. Леухиной темы диссертационного исследования обусловлена, как справедливо отмечает автор, тем, что анализ работы органов федерального государственного энергетического надзора свидетельствует о недостаточной эффективности принимаемых мер в части обеспечения безопасности и надежности функционирования электростанций, электрических и тепловых сетей, потребителей электрической и тепловой энергии. И это во многом связано с дефектами в системе оценки деятельности органов федерального государственного энергетического надзора, в недооценке роли данных органов в системе обеспечения безопасности в электроэнергетике.

В существенной доработке нуждаются некоторые дефиниции, используемые в законодательстве о федеральном государственном энергетическом надзоре. Нуждаются в реформировании сами организационные основы осуществления данного вида надзорной деятельности, необходимо более четко разграничить предметы ведения органов, реализующих надзорные полномочия в сфере обеспечения безопасности в электроэнергетике.

Решение обозначенных и других, не менее значимых задач по обеспечению безопасности в электроэнергетике невозможно без соответствующей теоретической проработки, построения организационной модели федерального энергетического надзора. И в этом смысле проведенное Е.Е. Леухиной исследование теоретико-правовых основ правового регулирования надзорной деятельности в сфере обеспечения безопасности в электроэнергетике в Российской Федерации, направленное на формулирование научных и практических рекомендаций по совершенствованию отечественного законодательства и практики правоприменения в данной сфере, в достаточной мере определили актуальность и научную новизну диссертационного исследования. Общественные отношения в той комплексной конструкции, которая объединена автором в один объект исследования, ранее не избирались российскими учеными в качестве объекта научных изысканий и нуждаются в глубоком анализе, что подчеркивает востребованность рассматриваемого диссертационного исследования.

Использование диссертантом диалектического метода познания, анализа и синтеза, сравнительного, логического, формально-юридического, сравнительно-правового, историко-правового методов, метода правового моделирования позволило достичь поставленной цели и задач исследования и сформулировать предложения по решению выявленных проблем.

Объектом диссертационного исследования выступили общественные отношения, складывающиеся в процессе осуществления надзорной деятельности в сфере обеспечения безопасности в электроэнергетике

Российской Федерации. Предметом диссертационной работы Е.Е. Леухиной явились совокупность правовых норм, регулирующих основы и порядок осуществления надзорной деятельности в сфере обеспечения безопасности в электроэнергетике в России и за рубежом, акты правоприменительной практики, а также теоретические положения и статистические данные по указанной проблематике (с. 5 – 6 диссертации).

Научная новизна работы заключается в предлагаемых диссертантом решениях поставленных задач. О новизне исследования свидетельствуют результаты, полученные соискателем в ходе анализа теоретических и практических аспектов надзорной деятельности в сфере обеспечения безопасности в электроэнергетике в России. Значимым представляется заключение автора об основных параметрах, определяющих специфику федерального государственного энергетического надзора, таких, как сущность, особая цель осуществления, задачи, система функций (с. 33 – 34). Формулирование на основании анализа указанных параметров, а также действующего законодательства основных направлений федерального государственного энергетического надзора (с. 34) позволило автору обосновать теоретически модель федерального государственного энергетического надзора в Российской Федерации на современном этапе. Указанной цели также послужило четкое структурирование органов государственной власти, осуществляющих федеральный государственный энергетический надзор (с. 134 – 135) и систематизация их полномочий (с. 137 – 142).

Диссертанту, на мой взгляд, удалось развить теоретические представления о федеральном государственном энергетическом надзоре, сформулировать (уточнить) определения ряда понятий в рассматриваемой области (в том числе самого федерального государственного энергетического надзора, энергетической безопасности), выявить этапы возникновения, развития государственного энергетического надзора в России и на этой основе показать преемственность и новации его организационно-правовых

особенностей на современном этапе, обосновать вывод о том, что федеральный государственный энергетический надзор необходимо с учетом всего объема целей, задач и функций рассматривать в качестве одной из мер обеспечения энергетической безопасности (с. 80 – 81).

Практическая значимость работы заключается в том, что авторские идеи, обозначенные в диссертации, предложения по совершенствованию нормативного правового регулирования федерального государственного энергетического надзора могут использоваться в законотворческой деятельности при совершенствовании законодательства об электроэнергетике.

К заслуге автора можно отнести обращение в диссертации внимания на то, что понимание цели обеспечения технической безопасности в электроэнергетике в отрыве от конечной цели обеспечения энергетической безопасности не позволяет энергетическому надзору занять должное место в механизме обеспечения энергетической безопасности, достижение которой является одной из важнейших целей энергетической политики (с. 81). Обосновано заключение о том, что содержащееся в Федеральном законе «Об электроэнергетике» положение об отнесении федерального государственного энергетического надзора к мерам государственного регулирования безопасности в сфере электроэнергетики в определенной степени суживает содержание надзора.

Одним из достоинств работы является то, что автором тщательным образом изучен зарубежный опыт публично-надзорной деятельности в сфере обеспечения безопасности в электроэнергетике, подробному анализу подвергнуты организационно-правовые основы надзора в сфере безопасности в электроэнергетике Европейского Союза, его государств-членов – Федеративной Республики Германия и Великобритании. Обоснованы выводы об их положительном и дискуссионном опыте правового регулирования в рассматриваемой области (с. 131 – 132).

Таким образом, новизна диссертационного исследования, что,

безусловно, относится к достоинствам рецензируемой работы, заключается в том, что результаты исследования Е.Е. Леухиной вносят существенный вклад в комплексный, методологический анализ теоретических и практических аспектов правового регулирования надзорной деятельности в сфере обеспечения безопасности в электроэнергетике в Российской Федерации.

Диссертант правильно определил и решил круг поставленных задач диссертационного исследования, к которым относятся: анализ сущности государственно-управленческой деятельности, осуществляемой с целью обеспечения безопасности в электроэнергетике, понятия, сущности и значения федерального государственного энергетического надзора; выявление, систематизация, раскрытие общих содержательных признаков, присущих данной форме государственно-управленческой деятельности; изучение истории возникновения, развития государственного энергетического надзора в России, отражения исторических аспектов в организационно-правовых особенностях современного надзора; раскрытие теоретических и практических аспектов содержания безопасности как предмета федерального государственного энергетического надзора, определение особенностей правовых и организационных основ надзорной деятельности в сфере безопасности в электроэнергетике за рубежом; анализ современного состояния организации надзорной деятельности в сфере обеспечения безопасности в электроэнергетике; разработка предложений, направленных на совершенствование федерального государственного энергетического надзора, в том числе с учетом существующих зарубежных тенденций административного права.

Научные положения, выводы и рекомендации автора обладают необходимой научной новизной и достоверностью.

Достоверность и обоснованность результатов исследования обеспечиваются, прежде всего, тем, что полученные соискателем выводы базируются на результатах обобщения научных позиций ученых по

исследуемому кругу вопросов, критического анализа правовой материи, а также практики реализации правовых норм реализации органами федерального государственного энергетического надзора своих полномочий. Этому способствовал системный подход к исследованию поставленных вопросов. В диссертации использован широкий круг источников, включающий в себя федеральные законы Российской Федерации, указы Президента Российской Федерации, акты Правительства Российской Федерации, приказы Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору Российской Федерации, нормативные акты Европейского Союза и его государств-членов, судебные акты. Кроме того, диссертантом в рамках исследования были задействованы отечественные и зарубежные научные и учебные материалы, аналитические документы, обзоры, статистические сведения. Указанное свидетельствует о значительном объеме использованного эмпирического материала.

Структура диссертации Е.Е. Леухиной удобна и логически выверена, позволяет автору последовательно представить развитие объекта исследования и полноценно обосновать выносимые на защиту положения.

Выводы и предложения, сформулированные в работе, могут быть использованы в нормотворческой деятельности Государственной Думы, Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору Российской Федерации. Результаты исследования также могут быть востребованы непосредственно в правоприменительной деятельности Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору Российской Федерации. Также полученные результаты являются достойной информационной основой учебного процесса образовательных учреждений системы высшего профессионального образования и дальнейших научных исследований данной проблемы.

Основные положения и выводы диссертации нашли отражение в одиннадцати научных публикациях, пять из которых опубликованы в изданиях,

рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве образования и науки Российской Федерации. Теоретические положения диссертации получили апробацию в выступлениях диссертанта на научно-практических конференциях. Отдельные положения исследования были внедрены в учебный процесс Южно-Уральского государственного университета.

Обстоятельный методологический подход в части изучения общественных отношений, возникающих и развивающихся в процессе осуществления надзорной деятельности в сфере обеспечения безопасности в электроэнергетике Российской Федерации, учет опыта отечественных и зарубежных ученых и практиков позволили автору уточнить базовые понятия в рассматриваемой области, сформулировать ряд практических рекомендаций.

Диссертация Е.Е. Леухиной является итогом проведения комплексного, многоаспектного исследования избранной проблемы и имеет ряд несомненных достоинств. В целом полученные в результате исследования выводы и предложения автора вносят элементы научной новизны в науку административного права, имеют теоретико-прикладную направленность, могут быть использованы в качестве методологической основы для дальнейшей разработки проблем надзорной деятельности в сфере обеспечения безопасности в электроэнергетике.

Диссертационное исследование полностью соответствует научной специальности 12.00.14 - «Административное право, административный процесс», а также отвечает требованиям, предъявляемым к работам подобного рода.

Автореферат диссертации соответствует содержанию диссертационного исследования.

Вместе с тем, необходимо высказать ряд замечаний и предложений критического характера:

1. Одна из особенностей правового регулирования отношений в сфере

электроэнергетики, отличающая ее от других правовых институтов, заключается в том, что в нем законодательство устанавливает требования к эффективности деятельности, что обуславливает включение в предмет энергетического надзора не только законности и безопасности, но и эффективности (через законность же), чего нельзя сказать о других видах государственного контроля (надзора), предмет которых не включает вопросы эффективности и целесообразности. Вместе с тем, при определении границ контрольно-надзорной деятельности в целом и федерального государственного энергетического надзора необходимо иметь в виду, что, помимо контрольно-надзорной деятельности в государственно-управленческой деятельности используются разрешительные, юрисдикционные и другие формы и методы. В этой связи не могу согласиться с предлагаемым автором включением в федеральный государственный энергетический надзор принятие мер по привлечению нарушителей обязательных требований к ответственности и деятельность по выдаче разрешений, участие в лицензировании (с. 9, 143 – 144). Разрешительная и административно-юрисдикционная деятельность, хотя и тесно связаны с контрольно-надзорной, но остаются самостоятельными, не говоря уже о том, что некоторые нарушения обязательных требований в сфере электроэнергетики требуют применения уголовной ответственности.

2. На основе исследования опыта обеспечения безопасности электроэнергетики в государствах Европейского союза диссертантом получены интересные результаты, в частности, вывод о наличии тенденции к дерегулированию данной сферы. Вместе с тем, аналогичные решения для Российской Федерации автором не предлагаются. В этой связи остается неясным, является ли политика, реализуемая в Европейском союзе, менее эффективной, чем реализуемая в Российской Федерации, и учтен ли зарубежный опыт в предложении создать единую структуру органов, осуществляющих государственный энергетический надзор?

3. В седьмом положении, выносимом на защиту (с. 11 – 12), приводится

авторская позиция о том, что первоочередными задачами в деятельности надзорных органов должны являться предупреждение нарушений требований и правил, аварий, несчастных случаев, выявление «критических рисков», а привлечение к ответственности лиц, нарушивших обязательные нормы и правила, должно носить вторичный характер по отношению к превентивным функциям надзора. Между тем, необходимость возведения в приоритет предупреждения нарушений по отношению к привлечению лиц, нарушивших нормы, к ответственности, не обозначена достаточно четко. В этой связи советовал бы автору продолжить исследование в направлении использования рискованного подхода к планированию федерального государственного энергетического надзора, а также в части разработки системы показателей эффективности и результативности надзорной деятельности, оценки результатов работы органов энергонадзора.

4. С учетом западного опыта регулирования отношений в сфере электроэнергетики, представляет интерес мнение автора о возможности децентрализации системы государственного энергетического надзора путем передачи контрольно-надзорных полномочий исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации, о внедрении саморегулирования или декларирования безопасности.

Высказанные замечания не снижают общей положительной характеристики диссертационного исследования и не препятствуют присуждению соискателю ученой степени кандидата юридических наук.

Вывод: диссертационное исследование Е.Е. Леухиной на тему «Правовое регулирование надзорной деятельности в сфере обеспечения безопасности в электроэнергетике», представленное на соискание ученой степени кандидата юридических наук, является самостоятельной, обладающей внутренним единством работой, содержит аргументированные и оцененные в сравнении с другими известными решениями новые научные результаты и положения, свидетельствующие о личном вкладе автора в науку административного права,

соответствует критериям, изложенным в абз.2 п.9, п.10, п.11, п.14 Положения о порядке присуждения ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842, а ее автор достойна присуждения искомой ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.14 – административное право; административный процесс.

Официальный оппонент:
доктор юридических наук, профессор
Зырянов Сергей Михайлович
профессор кафедры
административного права
Московского университета МВД России
имени В.Я. Кикотя
Почтовый адрес: 117437, Москва,
ул. Академика Волгина, д.12.
Рабочий телефон: 8-495-336-40-00
Электронный адрес: zuryanov.s@gmail.com

«6» ноября 2014 г.

