

В диссертационный совет Д.212.298.16, созданный на базе Южно-Уральского государственного университета

ОТЗЫВ

официального оппонента на диссертационную работу Леухиной Екатерины Евгеньевны на тему: «Правовое регулирование надзорной деятельности в сфере обеспечения безопасности в электроэнергетике», представленной на соискание ученой степени кандидата юридических наук, по специальности 12.00.14 - Административное право, административный процесс

Тема диссертационного исследования, избранная Леухиной Е. Е., имеет комплексный характер.

С одной стороны, данное исследование связано с разрешением проблем формирования и развития механизма нормативно-правового регулирования и обеспечения национальной безопасности в административно-правовой сфере. Основными вехами становления и развития данного механизма следует признать издание Федерального закона от 28.12.2010 № 390 «О безопасности», утверждение Президентом Российской Федерации Концепции национальной безопасности (1997, 2000 гг.), Стратегии национальной безопасности до 2020 г. (2009 г.), Концепции общественной безопасности в Российской Федерации (2013 г.).

С другой стороны, исследование механизма правового регулирования надзорной деятельности в сфере обеспечения безопасности в электроэнергетике неразрывно связано с разработкой мер по оптимизации функций по контролю и надзору органов исполнительной власти, вскрытых в ходе административной реформы, проводимой в стране в 2003-2013 гг.

Оценивая достигнутый уровень отечественного административного законодательства в сфере обеспечения национальной безопасности, следует отметить, что до настоящего времени научным сообществом и законодателем не разработан единообразно понимаемый понятийно-категорийный аппарат

в данной сфере, а консолидированная правовая теория обеспечения национальной безопасности находится в стадии формирования. Безопасность в электроэнергетике как самостоятельный объект административно-правового регулирования в сфере обеспечения национальной безопасности не подвергалась комплексному исследованию.

Современное административное законодательство, регламентирующее государственный контроль и надзор насущно требует его систематизации, а также обеспечения гармонизации с законодательством об административных правонарушениях. В сфере федерального государственного энергетического надзора требуют научно обоснованного разрешения вопросы разграничения административных полномочий по контролю и надзору федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления.

Вскрытые проблемы нормативного регулирования надзорной деятельности в сфере обеспечения безопасности в электроэнергетике усугубляются значительным количеством аварий и инцидентов, ежегодно происходящих по причине физического износа оборудования, на замену которого нет финансовых средств.

Изложенные обстоятельства в совокупности позволяют признать исследование Леухиной Е. Е. насущным и актуальным для современной административно-правовой науки и практики.

В рамках избранной темы диссертант демонстрирует глубокое понимание предмета исследования, хорошее знание правовых и организационных основ надзорной деятельности в сфере безопасности в электроэнергетике за рубежом, проявляет определенную научную смелость и оригинальность.

Следуя избранной теме, Е.Е.Леухина в своей работе умело вскрывает имеющиеся проблемы правового регулирования надзорной деятельности государственных органов в сфере безопасности в электроэнергетике в Российской Федерации, а также освещает отдельные проблемы в данной

сфере, имеющие место за рубежом, правильно определяет цель и задачи их комплексного исследования. Диссертант успешно решает поставленные задачи, используя разнообразные методы исследования.

Системное, всестороннее и целостное изучение существующих проблем правового регулирования надзорной деятельности государственных органов в сфере безопасности в электроэнергетике определило новизну, теоретическую и практическую значимость результатов проведенного исследования.

Научная новизна представленной диссертации выражается в успешной попытке Е.Е. Леухиной предложить авторскую модель федерального государственного энергетического надзора в Российской Федерации, раскрывающую административно-правовую сущность данного вида государственного надзора и включающую в себя основные направления функционирования, параметры, определяющие его специфику, систему органов исполнительной власти, обладающих административными полномочиями по контролю и надзору (с.31, 33, 134).

Анализируя различные научные и законодательные подходы к определению понятия «энергетическая безопасность», автор приходит к новому для административно-правовой науки понятию энергетической безопасности, в рамках которого рассматривает данную категорию как систему упорядоченных в результате нормотворческого и правореализационного процессов общественных отношений, обеспечивающих техническими и правовыми средствами, организационными мерами степень и качество охраны и защиты жизненно важных интересов государства, общества и личности от внутренних и внешних угроз, вызовов, существенных рисков нарушения надежного функционирования и развития энергетики для обеспечения их потребностей в доступных топливно-энергетических ресурсах (с.79).

На основании комплексного анализа действующего законодательства, регулирующего отношения в сфере федерального государственного

энергетического надзора, автор вводит в научный оборот дефиницию федерального государственного надзора, отличную от законодательной, обосновывая это тем, что отсутствие в легальном определении в легальном определении федерального государственного энергетического надзора ссылок на некоторые его важнейшие направления приводит к правовой неопределенности в формулировании на законодательном уровне его сущности (с. 143-144).

Научная новизна исследования также проявляется в авторской классификация полномочий Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору Российской Федерации, как основного органа федерального государственного энергетического надзора (с. 137-141), а также выдвинутые предложения по устранению дублирования функций уполномоченных контрольно-надзорных органов и пробелов регулирования полномочий данных органов (с. 184-185).

Научный интерес представляет комплексное исследование механизма правового регулирования безопасного функционирования европейской электроэнергетики, организационных основ надзорной деятельности на уровне сообщества, а также организационно-правовых основ надзора в сфере безопасности в электроэнергетике двух наиболее показательных примеров государств-членов Европейского Союза - Федеративной Республики Германия и Великобритании. Диссертантом определены основные формы и методы надзора и контроля в электроэнергетике, административная юрисдикции субъектов контрольно-надзорной деятельности, а также установлено, что за рубежом до настоящего времени не сформирована отдельная иерархичная система энергетического надзора (с.112-113), отмечены положительные и отрицательные аспекты европейского опыта в рассматриваемой сфере, представляющие интерес для отечественной административно-правовой науки (с. 131-132).

Теоретическая значимость данной работы, на мой взгляд, проявляется в том, что выдвинутые автором положения, а также сделанные выводы и

предложения по совершенствованию нормативного регулирования надзорной деятельности в сфере обеспечения безопасности в электроэнергетике развивают сложившиеся подходы к пониманию юридической природы безопасности, развивают теорию административно-правового регулирования безопасности.

Выработанные диссертантом подходы к пониманию сущности, основных направлений функционирования, а также параметров, определяющие специфику содержания федерального государственного энергетического надзора в Российской Федерации, в совокупности способствуют формированию комплексной административно-правовой теории государственного контроля и надзора, раскрывающей специфику данного вида государственной деятельности в условиях различных форм собственности и свободы экономической деятельности.

Практическая значимость данного исследования проявляется в сделанных диссертантом выводах, а также во внесенных им научно обоснованные предложениях и рекомендациях по совершенствованию административного законодательства в сфере федерального государственного энергетического надзора. Предложения по совершенствованию федеральных законов «О теплоснабжении», «Об электроэнергетике» могут быть востребованы в законотворческой работе Государственной Думы Федерального Собрания РФ.

Полученные результаты исследования также могут найти применение в административно-процедурной регламентации функций органов исполнительной власти, наделяемых полномочиями федерального государственного энергетического надзора, а также использоваться в учебном процессе в преподавании административного права.

Обоснованность положений диссертации и достоверность ее выводов подтверждаются всесторонним и глубоким анализом положений нормативных правовых актов России, нормативных актов Европейского Союза и его государств-членов. Научному осмыслению со стороны автора

подверглись работы представителей науки административного, права, общей теории права, европейского права, а также некоторые труды ученых-экономистов и политологов. Достойное впечатление оставляет эмпирическая база исследования, включающая материалы судебной практики по делам действий, вынесенных постановлений органов федерального государственного энергетического надзора, а также данные статистики, обзоры, аналитические документы.

Однако, как любая творческая работа, диссертация Е.Е. Леухиной, обладая значительными достоинствами, актуальностью, научной новизной, теоретической и практической значимостью, не лишена отдельных недостатков. В числе вопросов, требующих обсуждения в ходе защиты диссертации, можно отметить следующие.

1. В авторской дефиниции федерального государственного надзора (с. 9 диссертации) обоснованно выделяется принятие установленных законом мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, привлечению нарушивших такие требования лиц к ответственности. При этом по тексту работы не ясно, о каком виде ответственности и каких последствиях нарушений идет речь. В этой связи требуется уточнить, какие административно-правовые меры применяются в рамках выделенного вида государственного надзора и основания применения данных мер.

2. Раскрывая сущность федерального государственного надзора (с.33 диссертации), автор связывает данный вид государственной деятельности со специализированным наблюдением и проверкой соблюдения требований энергетической безопасности, но не раскрывает содержание данной категории. Необходимо уточнить авторскую позицию в понимании структуры и содержания требований энергетической безопасности.

3. Недостаточно аргументированным представляется предложение автора о целесообразности постановки на учет отдельных субъектов электроэнергетики на профилактический учет с целью прогнозирования правонарушаемого поведения (с. 153 диссертации).

4. В третьем параграфе первой главы, диссертационного исследования автором рассматриваются и анализируются существующие в отечественной науке и законодательстве подходы к пониманию безопасности, исследуются точки зрения на соотношение энергетической безопасности с национальной, общественной, промышленной безопасностью. Вместе с тем, не уделено внимание соотношению энергетической и радиационной безопасности, роль органов федерального государственного энергетического надзора в обеспечении радиационной безопасности и взаимодействие с ее субъектами также не раскрывается.

Между тем, перечисленные выше суждения носят исключительно дискуссионный характер и не влияют на общую положительную оценку результатов проведенной соискателем работы, не снижают научную, теоретическую и практическую значимость исследования.

Одиннадцать опубликованных научных статей (пять из которых опубликованы в журналах, указанных в перечне Высшей аттестационной комиссией при Министерстве образования и науки Российской Федерации) отражают тематику и основные выводы работы.

Представленная диссертационная работа оформлена надлежащим образом. Автореферат диссертации отражает ее содержание, включает в себя все необходимые для такого рода работы атрибуты, концептуально объясняет сущность проведенного автором исследования.

Диссертация Е.Е. Леухиной написана самостоятельно, характеризуется внутренним единством и логической структурой, имеет существенное значение для развития административного права как науки и отрасли права. Данная работа соответствует профилю научной специальности 12.00.14 - «Административное право, административный процесс», а также критериям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени кандидата юридических наук.

Таким образом, диссертация Леухиной Екатерины Евгеньевны на тему «Правовое регулирование надзорной деятельности в сфере обеспечения

безопасности в электроэнергетике» является самостоятельной, творческой, завершенной научно-квалификационной работой на актуальную тему, в которой содержится решение задач, имеющих существенное значение для науки административного права. Проведенное диссертационное исследование отвечает предъявляемым для данного вида работ требованиям, установленным абз.2 п.9, п. 10, п.П, п. 14 Положения о порядке присуждения ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842, а ее автор заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.14 - Административное право, административный процесс.

Сведения о лице, представившем отзыв:

ФИО: Стахов Александр Иванович

Почтовый адрес: 117418, Москва, ул. Новочеремушкинская, д. 69а

Раб телефон: 8 (495) 332 53 15

Электронный адрес: alexander-stakhov@yandex.ru

Полное наименование организации: **Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Российский государственный университет правосудия»**

Должность: **заведующий отделом административно-правовых исследований, профессор кафедры административного права**

Официальный оппонент:
доктор юридических наук, профессор


А.И. Стахов

25.11.2014 г.



ПОДПИСЬ
ЗАВЕРЯЮ
ЗАМ. НАЧАЛЬНИКА ОТДЕЛА




