

Утверждаю

Первый проректор ННГУ им.Н.И. Лобачевского,

д.соц.наук, профессор

А.О. Грудзинский

11 ноября 2014 года

ОТЗЫВ

ведущей организации **Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского» (Национальный исследовательский университет)** на диссертацию **Леухиной Екатерины Евгеньевны «Правовое регулирование надзорной деятельности в сфере обеспечения безопасности в электроэнергетике», представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук, по специальности 12.00.14 - административное право, административный процесс**

Диссертационная работа Леухиной Екатерины Евгеньевны является достаточно актуальной для административно-правовой науки в свете проведенной административной реформы, а также реформирования электроэнергетической отрасли, направленного на повышение конкурентоспособности российского энергетического рынка, техническое переоснащение энергетического комплекса и замену оборудования, давно отработавшего свой ресурс. Официальные данные о количестве аварий, а также о причиняемом ими ущербе жизни, здоровью граждан, имуществу лиц показывают устойчивую тенденцию роста напряженности в функционировании системы электроэнергетики в ее нынешнем состоянии. Это обстоятельство выдвигает в повестку дня задачи предупреждения нарушений и дальнейшего укрепления законности в данной сфере.

Данные задачи являются основными для органов государственной власти, осуществляющих федеральный государственный энергетический надзор, которые в силу несовершенства организационно-правового регулирования недостаточно эффективно влияют на обеспечение надежного и безопасного функционирования электроэнергетики, предотвращение

возникновения аварийных ситуаций, связанных с эксплуатацией объектов электроэнергетики и энергетических установок потребителей электрической энергии, не в полной мере реализуют имеющиеся надзорные полномочия. Данная ситуация не соответствует современным вызовам электроэнергетической отрасли и требует изменения.

В диссертации Е.Е. Леухиной исследуются теоретические и практические аспекты правового регулирования надзорной деятельности в сфере обеспечения безопасности в электроэнергетике, проблемы развития российского законодательства в данной области.

Актуальность темы исследования обусловлена также отсутствием в отечественной правовой доктрине комплексных научных исследований по правовому регулированию надзорной деятельности в сфере обеспечения безопасности в электроэнергетике, его совершенствованию, что свидетельствует о неизученности данной проблематики, об отсутствии фундаментальной научной проработки в современной науке административного права целого блока научных проблем по настоящей тематике. Организационно-правовые основы федерального государственного энергетического надзора оставались неизученными отечественной правовой наукой как с теоретических, так и с практических позиций.

Обосновывая актуальность и важность темы диссертационного исследования, Е.Е. Леухина правильно определила в качестве цели научной работы разработку теоретико-правовых основ правового регулирования надзорной деятельности в сфере обеспечения безопасности в электроэнергетике в Российской Федерации, формулирование научных и практических рекомендаций по совершенствованию отечественного законодательства и практики правоприменения в данной сфере (с. 6 автореферата).

Диссертантом методологически верно определены объект и предмет исследования, его цель и задачи. Так, объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в процессе осуществления

надзорной деятельности в сфере обеспечения безопасности в электроэнергетике Российской Федерации (с.5 автореферата). Предметом исследования выступают правовые нормы, регулирующие 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.6 автореферата).

Методологической основой исследования являются общенаучные и частнонаучные методы: анализ и синтез, сравнительный, исторический, логический, формально-юридический, сравнительно-правовой, историко-правовой, метод правового моделирования (с.7 автореферата). Использование названных методов позволило всесторонне и комплексно изучить проблему, сделать теоретические обобщения, сформулировать практические рекомендации и выводы.

Научная новизна работы заключается в следующем:

– осуществлено первое за период реформирования электроэнергетики комплексное исследование правового регулирования надзорной деятельности в сфере безопасности в электроэнергетике Российской Федерации с разработкой его стройной концепции, которые не были предметом изучения в исследованиях административно-правового регулирования в электроэнергетике;

– разработаны авторские определения понятий «федеральный государственный энергетический надзор» (с.143-144 диссертации), «энергетическая безопасность» (с.79 диссертации);

– отечественное законодательство о государственном энергетическом надзоре рассмотрено в исторической ретроспективе, на основе чего показана преемственность и новации его организационно-правовых особенностей (с.55-56 диссертации);

– раскрыты теоретические и практические аспекты содержания безопасности как предмета федерального государственного энергетического надзора;

– проанализированы особенности правовых и организационных основ надзорной деятельности в сфере безопасности в электроэнергетике за рубежом и возможность использования положительного опыта в отечественной теории и практике;

– сформулированы предложения, направленные на совершенствование федерального государственного энергетического надзора.

Теоретическая значимость полученных Е.Е. Леухиной результатов диссертационного исследования для развития науки административного права заключается в следующем:

– автором внесен значительный вклад в развитие теории надзорной деятельности в сфере обеспечения безопасности в электроэнергетике (проанализированы основные подходы к определению понятия административного надзора (с.18-21 диссертации), аргументирован вывод о том, что одним из видов государственно-управленческой деятельности вообще и административного надзора в частности является федеральный государственный энергетический надзор (с.26 диссертации), обоснована авторская модель федерального государственного энергетического надзора в Российской Федерации на современном этапе, включающая основные направления функционирования, параметры, определяющие его специфику, субъекты (с.33-34 диссертации); проведен анализ исторического развития правового регулирования государственного энергетического надзора с целью выявления черт преемственности современного федерального государственного энергетического надзора и его организационно-правовой трансформации; рассмотрены теоретико-правовые проблемы организации осуществления федерального государственного энергетического надзора, в том числе законодательной неурегулированности осуществления контроля и надзора в сфере теплоснабжения (с.160-161 диссертации), отсутствие

надлежащего разграничения полномочия субъектов надзора в отношении отдельных контрольно-надзорных полномочий (с.145 диссертации);

– в научный оборот для целей правовой науки введено авторское определение понятия «энергетическая безопасность», под которой диссертант понимает 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 диссертации);

– уточнено законодательное определение федерального государственного энергетического надзора в части указания в нем на некоторые важнейшие направления надзорной деятельности. Авторское определение указанного понятия предложено использовать для формирования модели федерального государственного энергетического надзора и дальнейшего рассмотрения возможности внесения изменений в Федеральный закон «Об электроэнергетике» (с.9-10 автореферата);

– аргументировано заключение, что с учетом всего объема целей, задач и функций федерального государственного энергетического надзора можно утверждать, что его осуществление входит в состав мер обеспечения энергетической безопасности, достижение которой является одной из важнейших направлений энергетической политики (с.80-82 диссертации);

– проведен научно-правовой анализ правового регулирования и организации надзорной деятельности за рубежом, а именно государств-членов Европейского Союза и самого наднационального образования, что позволило выявить основные формы и методы надзора и контроля в электроэнергетике, административную юрисдикцию субъектов контрольно-надзорной деятельности, а также особую специфику обеспечения

безопасного функционирования электроэнергетики в государствах-членах ЕС.

Личный вклад автора, несомненно, отражает обоснование авторской модели федерального государственного энергетического надзора (с.33-34 диссертации), разработка авторских определений понятий «федеральный государственный энергетический надзор», «энергетическая безопасность», серьезный научно-правовой анализ правового регулирования и организации надзорной деятельности за рубежом (что не являлось предметом внимания отечественного научно-правового сообщества), внесение диссертантом предложений об унификации наименования и полномочий подразделений территориальных органов Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору Российской Федерации, наделенных функциями по осуществлению федерального государственного энергетического надзора (с.147-148 диссертации); формулирование комплекса рекомендаций по систематизации и совершенствованию норм российского законодательства о федеральном государственном энергетическом надзоре, а также по совершенствованию практики надзорной деятельности.

Достижение цели диссертации явилось результатом успешного решения поставленных задач в ходе научного исследования. Круг затронутых проблем, их сложность, полученные в результате исследования выводы, а также полнота и порядок их аргументации указывают на способность соискателя к самостоятельной, творческой и эффективной научной деятельности.

Научные положения и предложения, сформулированные в диссертации, отвечают признакам достоверности, основываются на глубоком анализе теоретических аспектов исследуемой проблемы и содержат элементы новизны. Достоверность и обоснованность результатов диссертационной работы подтверждается также тем, что автор опирается на значительный массив нормативно-правовых актов Российской Федерации, нормативных

актов Европейского Союза и некоторых его государств-членов, судебную практику, отечественные и зарубежные статистические данные, большое количество научных трудов советских, российских и зарубежных ученых по рассматриваемой проблематике, связывая с ними все выводы и рекомендации теоретического и практического характера, сделанные в ходе исследования.

Практическая значимость диссертационного исследования состоит в том, что полученные соискателем в его процессе результаты могут быть использованы в правотворческой деятельности в целях совершенствования российского законодательства (в частности, путем внесения предложенных автором изменений в Положение о Министерстве энергетики Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 28 мая 2008 г. № 400, Федеральный закон «О теплоснабжении», Федеральный закон «Об электроэнергетике»), а также в рамках организационных изменений в структуре Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору Российской Федерации, ее правоприменительной деятельности по реализации правовых норм об ответственности лиц за нарушение установленных нормативными правовыми актами требований, норм и правил в сфере безопасности в электроэнергетике. Основные выводы и положения работы можно использовать при последующих научных исследований по проблемам надзорной деятельности в сфере обеспечения безопасности в электроэнергетике, правового регулирования федерального государственного энергетического надзора. Материалы диссертации также могут быть применены в педагогической деятельности, для подготовки рабочих программ, методических рекомендаций, учебников и пособий для студентов юридических вузов и факультетов по таким учебным дисциплинам, как «Административное право», «Административные правонарушения в сфере энергетики».

Основные выводы диссертационного исследования отражены в 11 научных публикациях по исследуемой теме, пять из которых опубликованы в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, указанных в перечне ВАК Минобрнауки России. Опубликованные автором печатные работы с достаточной полнотой отражают содержание диссертации, ставятся и исследуются проблемы, входящие в предмет диссертационного исследования. В частности, освещаются правовые основы федерального государственного энергетического надзора как метода государственного регулирования и контроля в электроэнергетике, функции органов государственной власти по осуществлению федерального государственного энергетического надзора, задачи надзора, а также новеллы законодательства в указанной сфере. Затронуты предпосылки развития государственного энергетического надзора и функций осуществляющих его органов в ретроспективе, рассмотрены понятие надзора, правовой статус, компетенция надзорных институтов, разработанные на уровне ЕС, распределение полномочий между государствами-членами и органами союза. В научных работах содержатся выводы относительно совершенствования нормативной регламентации федерального государственного энергетического надзора.

Автореферат соответствует структуре диссертации и отражает ее основное содержание. Работа состоит из введения, трех глав, включающих семь параграфов, заключения, библиографического списка.

Таким образом, можно констатировать, что Е.Е. Леухина провела серьезное научное исследование общественных отношений, складывающихся в процессе осуществления надзорной деятельности в сфере обеспечения безопасности в электроэнергетике Российской Федерации. Автор доказал необходимость и возможность совершенствования теоретических положений и норм российского законодательства.

В то же время, как и в любой научной работе, в диссертации Е.Е. Леухиной можно встретить выводы, носящие дискуссионный характер или

требующие дополнительной аргументации. К их числу, на наш взгляд, относятся следующие положения диссертационного исследования:

1. В четвертом положении, выносимом на защиту, автором представлено определение понятия «энергетическая безопасность» в качестве системы, упорядоченных в результате нормотворческого и правоприменительного процессов общественных отношений (с.79 диссертации). Вместе с тем, вызывает сомнения обоснованность столь широкой трактовки энергетической безопасности с учетом того, что отечественная наука и законодатель в большинстве случаев указывают на безопасность как на состояние защищенности от угроз надежному топливо- и энергообеспечению. Интересно было бы узнать, чем, по мнению автора, мотивировано столь широкое толкование энергетической безопасности и предлагает ли автор указанное определение для внесения изменений в действующее законодательство, в Энергетическую стратегию России.

2. Во второй главе диссертационного исследования проведен детальный научно-правовой анализ правового регулирования и организации надзорной деятельности в государствах-членах Европейского Союза (с.84-129 диссертации). Вместе с тем, на наш взгляд, автор четко и обоснованно не обозначил, какие черты и особенности надзора на уровне Европейского Союза и его государств-членов, он считает полезным для отечественного правового регулирования надзорной деятельности в сфере обеспечения безопасности в электроэнергетике. В диссертации не нашло отражение то, какие конкретно шаги можно предпринять на законодательном и правоприменительном уровне для реализации опыта правового регулирования надзорной деятельности в рассматриваемой сфере, достигнутого указанными государствами. Хотелось бы узнать мнение диссертанта по указанной проблеме.

3. Анализ отечественной судебной практики по вопросам применения установленных нормативными правовыми актами требований, норм и правил в сфере обеспечения безопасности в электроэнергетике представляется

недостаточным. Так, диссертантом на с. 164, 167 диссертации с помощью судебной практики проанализированы лишь наиболее частые причины оспаривания и отмены постановлений по делам об административных правонарушениях, результатов проведенных проверок. Считаем, что более обширный и комплексный анализ судебной практики позволил бы сформулировать наиболее системные недоработки в правоприменении органов, осуществляющих федеральный государственный энергетический надзор.

4. Диссертантом во втором параграфе третьей главы диссертационного исследования затронута существенная проблема, стоящая перед органами федерального государственного энергетического надзора, а именно «кадровый голод», который оказывает значительное негативное воздействие на качество проведения надзорных мероприятий, их оформление, а также на конечный результат достижения безопасного функционирования электроэнергетической отрасли (с. 169, 177 диссертации). Считаем, что автору следовало бы обозначить конкретные административно-правовые меры решения указанной проблемы, предложить пути повышения квалификации инспекторского состава, его постоянного пополнения квалифицированными молодыми кадрами, сформулировать основные принципы государственной политики, оказывающей управляющее воздействие на кадровое обеспечение органов, осуществляющих федеральный государственный энергетический надзор.

Высказанные замечания не влияют на общую положительную оценку диссертации и могут быть учтены Е.Е. Леухиной в ходе последующих научных изысканий по рассматриваемой проблематике.

ВЫВОД:

Таким образом, диссертационное исследование Леухиной Екатерины Евгеньевны на тему «Правовое регулирование надзорной деятельности в сфере обеспечения безопасности в электроэнергетике» является актуальным, самостоятельным, завершенным и единолично выполненным научным

исследованием, основные результаты которого имеют существенное значение для развития науки административного права, удовлетворяет требования, предъявляемые к кандидатским диссертациям, соответствует критериям, установленным 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 его автор – Леухина Екатерина Евгеньевна заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.14 – Административное право; административный процесс.

Отзыв на кандидатскую диссертацию Е.Е. Леухиной на тему «Правовое регулирование надзорной деятельности в сфере обеспечения безопасности в электроэнергетике» подготовил доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и административного права А.В. Мартынов.

Настоящий отзыв обсужден и утвержден на заседании кафедры конституционного и административного права юридического факультета Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского» (Национальный исследовательский университет) (протокол №11 от 11 ноября 2014 г.).

Заведующий кафедрой
конституционного и
административного права
Нижегородского государственного
университета им. Н.И. Лобачевского
кандидат юридических наук, доцент



А.В. Петров

603950, г. Нижний Новгород,
Проспект Гагарина, 23
Телефон (831) 462-30-03
e-mail: unn@unn.ru
11 ноября 2014 г.



Подпись Петрова А.В.
Завещаю. Ученый секретарь ННГУ
Л.Ю. Черноморская
Тел. 462-30-21