**Государственное управление в сфере электроэнергетики**

Кудряшов Евгений Валерьевич, аспирант кафедры Административного права Московской государственной юридической академии (МГЮА), помощник члена Совета Федерации по работе в Совете Федерации Федерального Собрания РФ, г. Москва

Во всех промышленно развитых странах с рыночной экономикой государство в значительной степени влияет на функционирование и развитие энергетики. Несмотря на то, что рыночные механизмы, по мнению безусловного большинства экспертов в области электроэнергетики, являются основополагающим фактором для определения объемов производства и потребления топливно-энергетических ресурсов, экспортно-импортных операций с ними и, наконец, формирования структуры энергобаланса, стратегическая важность энергетики для обеспечения нормальной жизнедеятельности экономики и ее потенциальная опасность для окружающей среды составляют главные причины вмешательства государства в дела энергетического сектора. Особенно это относится к электроэнергетике, которая является частью единого энергетического комплекса страны, охватывающего добычу и транспорт энергетических ресурсов, их непосредственное использование энергопреобразующими установками, а также транспорт, распределение вторичной энергии (электроэнергии и тепла) и ее применение у потребителей.

После принятия Конституции РФ 1993 г. центр просаботировал принятие законов, необходимых для реального запуска единого федерального механизма. Были забыты ЫОсновные положения региональной политики в РФл, ЫКонцепция национальной политики в РФл, ЫПрограмма развития депрессивных и отсталых регионовл. Центр сделал ставку на подписание с субъектами Российской Федерации двусторонних договоров о разграничении полномочий и предметов ведения. Тем самым федеральный центр простимулировал борьбу за передел наиболее лакомых кусков государственной собственности, которую субъекты Федерации и органы местного самоуправления всеми правдами и неправдами переподчиняют себе, лишая центр источников дохода, рычагов влияния в регионах. Такая же война развернулась за природные ресурсы (полезные ископаемые, земельные, лесные и пр.), внешние заимствования и инвестиции.

Электроэнергетика пока еще остается одной из немногих отраслей экономики наряду с железными дорогами и газовой промышленностью, которые поддерживают интеграционные процессы в стране. Но и здесь непродуманная политика центра в отношении пренебрежения интересов регионов, попустительство усилению местной власти и заигрывание с регионами, бездеятельность в отношении нарушителей федерального законодательства, укрепление желания переложить ответственность на субъекты РФ приносит свои негативные результаты.

В целом, рассмотрение государственного управления, а, скорее всего все-таки административно-правового регулирования (соотношению данных понятий, возможно, посвятить не одну отдельную статью, отметим кратко, что именно с началом реформирования системы управления в Российской Федерации появилась необходимость в переходе от, собственно, управления о котором шла речь выше, к другому элементу государственно-управленческой деятельности, - регулированию. Термин Ыгосударственное управлениел достаточно широко используется в законодательстве многих государств, а также в научной отечественной и зарубежной литературе. Более семи десятилетий этот термин употреблялся и у нас, давая тем самым конституционные основания для выделения данного вида государственной деятельности. Конституция Российской Федерации отказалась от такого термина, введя в оборот новый Г исполнительная власть. В соответствии со ст. 10Конституции РФ государственная власть осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную) электроэнергетики Российской Федерации в настоящий период еще пока остается малоизученной сферой научных исследований, проводящихся в рамках науки административного права. Преимущественно эта тема рассматривалась не самостоятельно, а в комплексе, - в рамках особенностей государственного управления промышленной деятельностью, а также естественными монополиями.

Государственное управление Г сложное социальное явление. При выполнении важных функций по регулированию общественной жизни оно взаимосвязано с другими видами управления, находится под влиянием факторов материального и духовного порядка, состоит из множества активно действующих компонентов. Поэтому понимание сущности государственного управления, совершенствование его внутренней структуры и функциональных характеристик невозможны без комплексного, синтезированного, интегрального подхода, без учета и анализа многосложности образующих его моментов [1]. В научной литературе уже обозначалась целесообразность комплексного подхода при исследовании проблем управления в целом и государственного управления в частности [2]. Некоторые авторы считают возможным использование комплексного подхода лишь для определения предмета науки управления, которая призвана синтезировать соответствующие данные всех наук, занимающихся управлением, и опираться на их выводы [3]. Ц.А. Ямпольская рассматривает комплексный подход как совокупность функционального, системного, исторического методов и конкретно-социологических исследований [4]. С точки зрения характеристики совокупности методов исследования общественных явлений такое понимание вполне возможно. Однако в данном случае комплексный подход как самостоятельный метод исследования остается лишенным собственной определенности. Если рассматривать социальное управление только с субъективной стороны, то можно обнаружить, что обществом управляют политические партии, государство, общественные организации Г системы явно не однопорядковые. Каждая из них оказывает имманентное ей воздействие на общество, имеет собственную структуру и определенным образом взаимодействует с другими системами. Аналогичное положение возникает и при исследовании управления с точки зрения сфер его осуществления. Экономика, право, политика, социальные отношения, идеология тесно связаны между собой и взаимообусловлены. На каждую из этих сфер воздействуют все субъекты управления обществом в присущих им формах и соответствующими методами. Обширная литература посвящена вопросам, связанным с понятием государственного управления, высказано множество мнений и суждений, выдвинуты различные теоретические концепции. Однако, несмотря на это, данный вопрос по-прежнему чрезвычайно актуален и в определенной степени дискуссионен. Отсутствие общепризнанного определения государственного управления не позволяет решить вопрос о содержании и критериях разграничения различных видов управления. Исторически понятие государственного управления формулировалось на основе концепций, в подавляющем большинстве случаев Г запросов науки административного права. Например, государственное управление определялось как исполнительно-распорядительная деятельность органов государства [5], либо как деятельность исполнительных и распорядительных органов государственное власти [6], или как исполнительно-распорядительная деятельность органов государственного управления [7]. Многие подобные суждения в свое время справедливо были подвергнуты критике за методологическую непоследовательность [8], выразившуюся в том, что одно неизвестное определялось, как правило, через другое: государственное управление через исполнительно-распорядительную деятельность. Однако сама сущность исполнительно-распорядительной деятельности, ее объем и субъекты реализации не были выявлены с достаточной научной глубиной [9]. Нет единогласия и по вопросу о соотношении государственного управления и исполнительно-распорядительной деятельности. В современной науке административного права, под государственным управлением понимается вид государственной деятельности, в рамках которого реализуется исполнительная власть. Тем не менее, значительное возрастание масштабов производства, качественные сдвиги в экономике, научно-техническая революция, интенсификация общественного производства Г все это обусловливает возрастающее практическое значение управления в развитии общественного производства.

Управление является необходимым условием нормального функционирования всякой системы, в том числе и экономической. Возникновение управления, как особого вида общественной деятельности, вызвано, прежде всего, появлением и развитием разделения и кооперации труда. Управление экономикой представляет собой специфический вид трудовой деятельности, основанный на сознательном использовании объективных экономических законов. Государственное регулирование деятельности электроэнергетической отрасли, по мнению многих специалистов, является основополагающей предпосылкой устойчивого экономического развития государства. Научный интерес представляет позиция С.Ю. Глазьева, который считает, что Ыгосударственный сектор экономики [10] Г источник стабильности и генератор ростал [11]. Действительно, управление развитием составляет необходимую подсистему новой системы регулируемой экономики, включающей индикативное планирование социально-экономического развития, процедуры выбора и реализации приоритетов, механизмы стимулирования научно-технического прогресса и инновационной активности и другие инструменты государственной политики, направленной на стимулирование экономического роста. По мнению С.Ю.Глазьева, главная проблема России заключается в том, что Правительство не располагает необходимыми инструментами и ресурсами, поскольку они находятся в управлении организаций Г РАО ЫЕЭС Россиил, ОАО ЫГазпромл, Центральный Банк РФ, МПС и др. Причем без восстановления централизованного управления этими ресурсами, которые по своей сути являются государственными (но не централизованными, что на первый взгляд может показаться парадоксом), реализация основных задач антикризисного управления окажется невозможной, а действия Правительства сведутся в лучшем случае к полезным, но фрагментарным мерам. Эффект от которых может оказаться противоречивым и непредсказуемым. Таким образом, по мнению С.Ю.Глазьева, Ыключевое значение имеет скорейшее восстановление контроля государства над естественными монополиямил. Данный тезис вызывает некоторые сомнения. Дело в том, что госсектор не может быть источником стабильности экономики. Это объясняется не только тем, что его масштабы ограничены (из общего числа организаций, функционирующих на сегодняшний день, лишь около 5% находится в государственной собственности), но и, прежде всего тем, что у государства нет финансовых ресурсов, которые оно могло бы вложить в развитие госсектора. Конечно, при определенных условиях, государственный сектор может выступать генератором роста, однако в настоящее время он таковым не является. С.Ю. Глазьев также считает, что соответствующие государственные органы должны отслеживать формирование инвестиционных программ организаций госсектора, где государство выступает собственником. По мнению некоторых специалистов, целенаправленная государственная политика в отношении естественных монополий, таких как ОАО ЫГазпромл, РАО ЫЕЭС Россиил и других, обладающих крупными инвестиционными ресурсами, позволит значительно увеличить уровень инвестиционной активности в государстве и увеличить внутренний спрос. Одни только амортизационные отчисления вышеперечисленных организаций значительно превышают масштабы всей ежегодно проводимой государственной инвестиционной программы, хотя из-за отсутствия действенной системы контроля за использованием амортизационного фонда эти ресурсы используются чаще всего не по целевому назначению. Скорее всего, в этой связи, верно мнение В.П. Лященко [12], который считает, что надежды на инвестиционные ресурсы этих монополистов в значительной степени иллюзорны, так как эти средства существуют только на бумаге. До тех пор, пока существует не денежная форма расчетов в оплате продукции и услуг естественных монополий, в том числе и электроэнергетики, никаких инвестиционных ресурсов не будет. Со своей стороны государство как минимум должно обеспечить бюджетные организации необходимыми средствами на оплату услуг государственных монополистов и следить за целевым использованием этих средств. В противном случае государство само становится фактором, тормозящим инвестиционный процесс в организациях естественных монополий. Следовательно, не будет инвестиционных ресурсов, не будет экономии ресурсов, и экономика по своей сути так и останется затратной. Таким образом, подводя итог, сделаем следующий вывод: Государственное управление в сфере электроэнергетики - совокупность функций и практическая деятельность государственных органов административно Г правового характера, направленных на координацию деятельности в сфере экономики Российской Федерации, включающей в себя комплекс экономических отношений, возникающих в процессе производства (в том числе производства в режиме комбинированной выработки электрической и тепловой энергии), передачи электрической энергии, оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике, сбыта и потребления электрической энергии с использованием производственных и иных имущественных объектов (в том числе входящих в Единую энергетическую систему России), принадлежащих на праве собственности или на ином предусмотренном федеральными законами основании субъектам электроэнергетики или иным лицам.

**Список литературы**

 [1] Д.М. Гвишиани ЫНаука управлять сегоднял // Москва, издательство ЫЭкономикал, 1971 год, стр 13.

[2] В.Г. Афанасьев ЫНаучное руководство социальными процессамил // ЫКоммунистл, 1965 г., Ж12; А.М. Бирман ЫРычаги первогоряда или дистанционное управлениел // ЫСоветское государство и правол, 1065 г., Ы1; М.И. Пискотин, Б.М. Лазарев, Н.Г. Салищева, Ю.А. Тихомиров ЫО науке управлениял, ЫСоветское государство и правол, 1964 г., Ж9.

[3] М.И. Пискотин ЫОсновные пути совершенствования аппарата государственного управления и улучшения его работыл // Москва, ЫЮридическая литературал, 1966 г., стр. 14-15.

[4] Ц.А. Ямполская ЫНекоторые черты метода науки управлениял // журнал ЫПравоведениел, 1966 г., Ж3.

[5] В.А. Власов, С.С. Студеникин ЫСоветское административное правол // Москва, ЫГосюриздатл, 1959 г., стр.8.

[6] Н.А. Волков ЫО понятии исполнительной и распорядительной деятельности органов Советского государства. // Казань, издательство Казанского университета, 1959 г., стр. 26.

[7] ЫСоветское административное правол под ред. Ю.М. Козлова // Москва, изд-во МГУ, 1962 г., стр. 13.

[8] Г.С. Яковлев ЫО методах, содержании и структуре научного знания в области управлениял // журнал ЫСоветское государство и правол, 1965 г., Ж4.

[9] Б.М. Лазарев отмечает, что отождествление Ыуправлениял (одного из видов государственной деятельности) с Ыоперативно-исполнительской деятельностьюл (одной из правовых форм осуществления функций государства) недопустимо (ЫНекоторые вопросы государственного управления в условиях общенародного государствал, 1963 год, Ж12, стр. 33).

[10] Государственный сектор экономики Г совокупность экономических отношений, связанных с использованием государственного имущества, закрепленного за федеральными государственными унитарными предприятиями, государственными учреждениями, государственной казны Российской Федерации, а также имущественных прав РФ, вытекающих из ее участия в коммерческих организациях (за исключением государственного имущества, вовлекаемого в соответствии с законодательством РФ в бюджетный процесс).: Концепция управления государственным имуществом и приватизации в РФ от 9сентября 1999 г.// СЗ РФ. 1999. Ж 39. Ст. 4626.

[11] Глазьев С.Ю. Управление развитием Г фактор устойчивого экономического роста // Проблемы теории и практики управления. Г 1999. - Ж4. Г с.26.

[12] Лященко В.П. ЫГосударственное регулирование деятельности коммерческих организацийл. М.:Новый век, 2001. Г 208 с.