

УДК 621.31:34 + 351.824.11(430)
ББК Х401.11:Х7

Е. Е. Леухина

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ В ЭЛЕКТРОЭНЕРГЕТИКЕ ФЕДЕРАТИВНОЙ РЕСПУБЛИКИ ГЕРМАНИЯ

E. E. Leukhina

ADMINISTRATIVE AND LEGAL MEANS OF ENSURING SECURITY IN ELECTRICAL ENGINEERING IN THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY

Статья посвящена обеспечению безопасности в электроэнергетике ФРГ и его административно-правовым, организационным средствам. Необходимость изучения принципов, форм, методов контроля и надзора в электроэнергетике ФРГ, формирования органов и наделение их компетенцией обусловлена реформированием государственного управления в сфере электроэнергетики, имеющим место в Российской Федерации в настоящее время. Автор акцентирует внимание на основных принципах обеспечения безопасности в электроэнергетике ФРГ, нормативно-правовом регулировании названной сферы, анализирует публичные и частные средства, реализуемые в данной политико-правовой системе, формы административного контроля и надзора, а также компетенцию органов, их осуществляющих. В статье также проанализированы нормативные правовые акты, касающиеся обеспечения безопасности в электроэнергетике ФРГ.

Ключевые слова: электроэнергетика, Федеративная Республика Германия, правовое регулирование, контроль, надзор в сфере электроэнергетики, европейское законодательство.

The article is devoted to ensuring safety and security of electricity supply in the Federal Republic of Germany, to its administrative, legal, and organizational facilities and measurements. The necessity of studying the principles, forms, and methods of control and supervision in electrical engineering of the FRG, as well as formation of executive authorities and its competences is caused by reformation of public administration in the sphere of power industry.

The author focuses the attention on the main principles of ensuring safety and security of electricity engineering and on legal framework of the above-mentioned industry; the author also analyzes public and private types of means which exist in the political and legal system of Germany. Forms of administrative control and supervision, as well as competences of executive authorities are also considered. A thorough analysis of statutory acts connected with safety and security of the sphere of electrical engineering in Germany is given.

Keywords: Power industry, FRG, legal regulation, control, supervision in electrical engineering, European legislation.

В целях совершенствования системы федерального государственного энергетического надзора в Российской Федерации представляется полезным изучение зарубежного опыта в рассматриваемой сфере. Федеративная Республика Германия (далее — ФРГ, Германия), являясь одним из флагманов энергетической

политики Европейского Союза, в данном контексте служит наглядным примером действующих в Европе подходов к контролю и надзору в сфере электроэнергетики.

Несмотря на то что в Основном законе ФРГ (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*) [3] не имеется ссылок на

65

Административное
право





специфическое регулирование энергетического сектора государства, Конституционный суд ФРГ (*Bundesverfassungsgericht*, сокращенно *BVerfG*) в своих решениях разъяснил, что «обезопасить энергоснабжение настолько же важно, как и потреблять пищу каждый день» [6], «энергоснабжение к конечному итоге является частью публичных гарантий существования» [7].

В связи с главенствованием в немецкой системе государственного управления принципов приватизации, либерализации и ограниченного вмешательства государства в функционирование энергетического сектора отдельная система энергетического надзора как метод государственного регулирования и контроля в электроэнергетике не сформирована. Вместе с тем, Основной закон ФРГ не оставляет энергетическую сферу свободной от административного надзора [8]. Несмотря на то что компетенция в сфере энергетической политики возложена на Федеральное Министерство экономики и энергетики (*Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*) [12, с. 68], деятельность, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений, субъектами электроэнергетики, в ФРГ реализуется в различных формах несколькими уполномоченными органами исполнительной власти и автономными корпорациями, что подвергается критике со стороны немецкой юридической науки [11, с. 4].

Полномочия по осуществлению государственного регулирования и надзора в сфере электроэнергетики возложены на административные органы как федерации (*Bund*), так и федеральных земель (*Länder*), которые в лице ответственных министерств экономики, окружающей среды или энергетики, региональных правительств (*Bezirksregierungen*) исполняют не только собственное законодательство земель, но и федеральные законы (ст. 83, 84 Основного закона ФРГ).

Кроме того, п. 3 ст. 87 Основного закона ФРГ наделяет федеральные органы власти компетенцией по формированию автономных высших федеральных органов, федеральных корпораций и институтов как субъектов прямого федерального управления. В ходе таких процедур в системе Федерального министерства экономики и Федерального министерства окружающей среды были созданы, в том числе, органы регулирования и надзора в энергетическом секторе — Федеральное бюро экономики и экспортного контроля (*Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle*), Федеральное бюро

окружающей среды (*Umweltbundesamt*). В полномочия первого входят, в том числе, допуск в эксплуатацию комбинированных тепловых и электростанций, вопросы энергоэффективности и энергосбережения. Компетенция второго касается, в частности, возобновляемых источников энергии и торговли эмиссионными квотами.

С принятием в июле 2005 года Закона об энергетике (*Gesetz über die Elektrizitäts – und Gasversorgung (Energiewirtschaftsgesetz*, далее также — *EnWG*) [10] в Германии были имплементированы положения так называемого «Второго энергетического пакета ЕС» [1; 2; 4; 5], в том числе в системе Федеральности сформировано Федеральное Агентство сетей (*Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen mit Sitz in Bonn*, далее также — *Bundesnetzagentur* или *BNetzA*) [9].

В соответствии со ст. 1 Закона об энергетике энергоснабжение по сети должно быть безопасным, эффективным, недорогим, учитывающим требования охраны окружающей среды и интересы потребителей. Полномочия по регулированию и надзору, среди прочего, в сфере электрических сетей возложены Законом об энергетике на Федеральное Агентство сетей (*BNetzA*) и регулирующие органы федеральных земель (*Landesregulierungsbehörden*) (ст. 65 Закона об энергетике).

Основной функцией Федерального Агентства сетей является создание предпосылок функционирования конкуренции на восходящих и нисходящих секторах рынка посредством разделения и регулирования рынков электроэнергии и газа. При этом данный государственный орган уполномочен применять нормы и правила ЕС в сфере энергетики и исполнять делегированные Правом Сообщества полномочия (ст. 56 Закона об энергетике). Вместе с тем, среди задач Федерального Агентства сетей имеются такие задачи, которые можно отнести к формам осуществления энергетического надзора с целью обеспечения безопасности функционирования сетей:

— выдача разрешений на ввод в эксплуатацию сетей (ст. 4, 5 Закона об энергетике);

— предупреждение и устранение препятствий к доступу к электрическим сетям для поставщиков и потребителей;

— стандартизация процессов по подключению поставщика к электрической сети;

— совершенствование условий для подключения вновь создаваемых источников энергии к электрическим сетям (п. 4 ст. 63 Закона об энергетике);

— публичное утверждение проекта строительства и реконструкции воздушных высоковольтных линий с номинальным напряжением 110 и более киловольт (ст. 43 и 55 Закона об энергетике).

Указанный регулирующий и надзирающий орган реализует свои полномочия посредством специальной, схожей с судебной, административной процедуры, иницируемой по заявлению лиц, либо в публичном порядке и установленной в ст. 65 Закона об энергетике и реализуемой одной из девяти палат (*Beschlusskammern*). Они являются коллегиальными органами принятия решений, состоящими из одного председательствующего и двух заседателей (*Beisitzende*) (п. 2 ст. 59 Закона об энергетике). Члены Палаты должны иметь квалификацию судей и не могут быть участниками или членами руководящего органа юридического лица, действующего в энергетической сфере (п. 3 ст. 59 Закона об энергетике).

Организационно Федеральное Агентство сетей разделено с Федеральным Министерством экономики и энергетики, в то же время министерство сохранило некоторые контрольные функции в отношении агентства. Президент и вице-президент агентства назначаются правительством ФРГ (п. 1 ст. 3 Закона о Федеральном Агентстве сетей — *Gesetz über die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen*).

Законом об энергетике установлены следующие виды административных контрольно-надзорных процедур, реализуемых Федеральным Агентством сетей:

1) производство по жалобам лиц на действия операторов сетей (ст. 31 Закона об энергетике);

2) предупреждение лиц о недопустимости нарушений положений Закона об энергетике или принятых на его основе правовых норм без обязательного обращения третьих лиц (пункт 1 статьи 65 Закона об энергетике).

В своей деятельности Федеральное Агентство сетей руководствуется, в том числе, Административно-процессуальным законом (*Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVfG*) [13]. К методам контрольно-надзорной деятельности относятся:

— юридическое расследование, в том числе истребование и оценка доказательств (ст. 24 Закона об Администра-

тивном процессе, ст. 68 Закона об энергетике);

— запрос информационных данных в случае наличия подозрений в нарушении лицом Закона об энергетике (ст. 69 Закона об энергетике). При определенных обстоятельствах также может быть произведена выемка документов и передача их на хранение (п. 7 ст. 69 Закона об энергетике). При этом раскрытие информации, составляющей коммерческую тайну, запрещено;

— принятие предварительных мер превентивного характера (ст. 72 Закона об энергетике);

— наложение штрафов от 1000 до 10 000 000 евро (ст. 94 Закона об энергетике)

— возбуждение административных дел и взыскание административных штрафов до 1 000 000 евро (ст. 95, 96 Закона об энергетике).

Решение Федерального Агентства сетей может быть обжаловано (*Beschwerde*), а его действие приостановлено или отменено в судебном порядке (ст. 75 Закона об энергетике).

Регулирующие и контрольно-надзорные функции, исполняемые Федеральным Агентством сетей, реализуются на региональном уровне регулирующими органами федеральных земель (*Landesregulierungsbehörden*) в отношении сетей, проложенных в пределах границ федеральной земли, и к которым присоединено не более 100 000 потребителей. Данные функции перечислены в п. 2 ст. 54 Закона об энергетике и включают в себя проверку соблюдения требований к сетям промышленных объектов (п. 4 ст. 110 Закона об энергетике).

Требования обеспечения безопасности и надежности при сооружении и реконструкции энергообъектов установлены в ст. 49 Закона об энергетике. Для лиц установлена обязанность соблюдения общепринятых правил техники безопасности, определяемых научно-исследовательскими центрами ФРГ: для электрохозяйства — Ассоциацией по электротехнике, электронике, информационным технологиям (*Verbande der Elektrotechnik Elektronik Informationstechnik*) [15], использующей стандарты, разрабатываемые Немецкой Комиссией по электротехнике, электронике, информационным технологиям (*DKE Deutsche Kommission Elektrotechnik Elektronik Informationstechnik im DIN und VDE*) [14]). При этом в соответствии с п. 4 ст. 49 Закона об энергетике Федеральное Министерство экономики и



энергетики должно организовывать проверку соблюдения технических норм и правил перед вводом энергообъекта в эксплуатацию комиссией официально признанных экспертов из числа ученых, сотрудников энергетических компаний, et set.

Участие административных органов государственной власти в контроле и надзоре в сфере энергосбережения и энергоэффективности также существенным образом ограничены. Полагая, что эффективное использование энергетических ресурсов, а также сведение к минимуму энергопотерь, входят в экономические интересы потребителей, государство эти вопросы делегировало в частные компании, создаваемые в том числе самой ФРГ (например, общество с ограниченной ответственностью «Не-

мецкое энергетическое агентство», сокращенно «Дена») [16].

Таким образом, публичное регулирование, и в первую очередь административный контроль и надзор, в энергетическом секторе Германии существует в той степени, насколько оно необходимо и оправдано необходимостью государственного обеспечения общественного доступа к объектам общей инфраструктуры (*Infrastrukturverantwortung*) [7, с. 8], надежности их функционирования. Государственные полномочия в сфере энергоснабжения рассматриваются в качестве вторичных, направленных на поддержку частных инициатив владельцев объектов электроэнергетики, основными целями ставят способствование развитию здоровой конкуренции и охрану долгосрочного, надежного действия сетей энергоснабжения.

References

1. Directive 2003/54/EC of the European Parliament and of the Council as of June 26, 2003 concerning common rules of internal market of electric power. (In Russ.)
2. Directive 2003/55/EC of the European Parliament and of the Council as of June 26, 2003 concerning common rules of internal market of electric power. (In Russ.)
3. Fundamental law of the Federative Republic of Germany adopted by Parliamentary Council as of May 23, 1949. URL: <http://constitutions.ru/archives/247>.
4. Rules of procedure 1228/2003/EC of the European Parliament and of the Council as of June 26, 2003 concerning conditions of access to electric power networks. (In Russ.)
5. Rules of procedure 1775/2005 of the European Parliament and of the Council concerning conditions of access to gas networks and two directives 2005/89/EC and 2004/67/EC. (In Russ.)
6. Disposition of case No. 2BvR 633/86 as of October 11, 1994. Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. Tübingen. J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1995. Band 91. pp. 186-206. (In Ger.)
7. Disposition of case No. 1 BvL 28/82 от 20 марта 1984 года. Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. Tübingen. J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1984. Band 66. pp. 248-258. (In Ger.)
8. Dreier H., Bauer H. Grundgesetz: Kommentar. Tübingen. Mohr Siebeck, 2006. Band. 2, Suppl. (Artikel 20 - 82). pp. 86-87. (In Ger.)
9. Gesetz über die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen 07.07.2005. BGBl. I. pp. 1970-2009. (In Ger.)
10. Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (EnWG) vom 7. Juli 2005. URL: http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/enwg_2005/gesamt.pdf.
11. Krumrey, H. Kein neuer Kurs bei der Energie. Energiewirtschaftliche Tagesfragen, 2009, № 12. (In Ger.)
12. Petersen M., Thomas H. Energy Law in Germany. The Netherlands. Kluwer Law International BV, 2011. (In Eng.)
13. Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), 25.05.1976. URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/vwvfg/gesamt.pdf>.
14. URL: <http://www.dke.de/de/Seiten/Startseite.aspx>.
15. URL: <http://www.vde.com/en/Association/Pages/Activities.aspx>.
16. URL: http://www.dena.de/fileadmin/user_upload/Sonstiges/dena/dena-Fakten-deutsch.pdf.

ЛЕУХИНА Екатерина Евгеньевна, аспирант кафедры конституционного и административного права, Южно-Уральский государственный университет. 454080, г. Челябинск, ул. Коммуны, д. 149. E-mail: kateleukhina@gmail.com

LEUKHINA Ekaterina Evgenievna, PhD Student of the Department of Constitutional and Administrative Law of South Ural State University. 149, Kommuny Str., 454080, Chelyabinsk, Russia. E-mail: kateleukhina@gmail.com

