

УДК 342.9

О.В. Гурина

ФУНКЦИИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЭНЕРГЕТИЧЕСКОГО НАДЗОРА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ КАК ЭЛЕМЕНТ ПРАВОВОГО СТАТУСА

Статья посвящена исследованию такого элемента правового статуса органов государственного энергетического надзора Республики Беларусь, как функции. Несмотря на важность и значимость данного элемента, его формализация в действующем белорусском законодательстве не осуществлена. Автором изучается правовая доктрина, проводится комплексное исследование законодательства Республики Беларусь, а также осуществляется сравнительно-правовой анализ соответствующих правовых норм стран Евразийского союза в целях формирования представления о функциях органов государственного энергетического надзора Республики Беларусь. Вырабатываются предложения по закреплению рассматриваемой правовой категории в Положении о государственном энергетическом надзоре в Республике Беларусь, утвержденном постановлением Совета Министров Республики Беларусь № 26 от 10 января 1998 г.

Введение

Функции занимают важное место в правовом статусе органов государственного управления. Именно в зависимости от объективной потребности в реализации тех или иных функций и создаются соответствующие органы, производится их специализация, определяется инструментарий, с помощью которого будут решаться поставленные задачи. Благодаря четкому правовому регулированию данного элемента правового статуса осуществляется точное распределение нагрузки между органами государственного управления, исключается дублирование их полномочий. В то же время исследование норм Положения о государственном энергетическом надзоре в Республике Беларусь, утвержденного постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 10 января 1998 г. № 26 [1] (далее – Положение о госэнергонадзоре Республики Беларусь) позволяет утверждать, что функции органов государственного энергетического надзора Республики Беларусь (далее – органы госэнергонадзора Республики Беларусь) в нем не закреплены.

Следует отметить, что вопросы осуществления функций органов административного надзора затрагивались в работах А.Н. Крамника, С.М. Зырянова, А.П. Шафранова, И.В. Потокина и др. Однако специальных исследований функций органов государственного энергетического надзора не проводилось. Цель настоящей статьи – путем исследования правовой действительности и доктринального материала сформировать представление о функциях органов госэнергонадзора Республики Беларусь и выработать предложения по их нормативному закреплению.

В научной литературе содержатся различные подходы к дифференциации функций органов административного надзора. Так, по мнению С.М. Зырянова, «основная функция, осуществляемая органами административного надзора, – собственно функция надзора. Кроме того, должны быть названы общие функции органа управления: учет, планирование, прогнозирование, отчетность и т.д.» [2, с. 205]. В свою очередь, функция административного надзора может быть разделена на функции «наблюдения, мониторинга, проведения проверок, пресечения правонарушений, применения мер предупреждения» [2, с. 54].

А.В. Мартынов считает, что функциями административного надзора являются правозащитная, правоохранительная и организационно-правовая [3, с. 141]. По мнению И.В. Потокина, административно-контрольный (надзорный) орган выполняет «функцию административного контроля (надзора), функцию административного регулирова-

ния (лицензионно-разрешительная, учетно-регистрационная и согласовательная деятельность), функцию административного удостоверения фактов, имеющих юридическое значение (проведение экспертиз, исследований, сертификации, аттестации), функцию административно-технического расследования техногенных катастроф, аварий, происшествий и иных инцидентов, функцию привлечения физических и юридических лиц, совершивших административные и иные правонарушения, к административной и иным видам публично-правовой ответственности» [4, с. 9–10]. С.Н. Назаров, ссылаясь на «обусловленность функций надзорных органов функциями права и государства», выделяет «правоохранительную и правозащитную надзорные функции» [5, с. 25].

По нашему мнению, при определении функций надзорного органа следует исходить из правоохранительного и управленческого потенциалов административного надзора. Так, основываясь на его правоохранительном потенциале в первую очередь следует назвать собственно функцию административного надзора. Представляется, что данная функция может быть дифференцирована на следующие подфункции:

1. Правоохрана, т.е. деятельность органа административного надзора, направленная на оценку соответствия деятельности поднадзорных субъектов требованиям межотраслевых специальных норм законодательства. Например, в соответствии с абз. 2 п. 5 Положения о госэнергонадзоре Республики Беларусь органами госэнергонадзора Республики Беларусь проверяется выполнение требований нормативных правовых актов, в том числе технических нормативных правовых актов, устанавливающих правила устройства, технической эксплуатации и техники безопасности при эксплуатации электрических и теплоиспользующих установок.

2. Предупреждение, под которым мы понимаем деятельность органа административного надзора, направленную на профилактику правонарушений, выявление условий и обстоятельств, способствующих их совершению и определение мер по их устранению. В частности, согласно абз. 5 п. 5 Положения о госэнергонадзоре Республики Беларусь, органы госэнергонадзора Республики Беларусь проводят профилактическую работу по предупреждению электро- и теплотравматизма.

3. Пресечение, т.е. деятельность органа административного надзора, направленная на выявление и пресечение противоправных деяний, обеспечение функционирования поднадзорного субъекта в соответствии с обязательными требованиями путем применения специальных административно-правовых средств. Например, в соответствии с абз. 3 п. 8 Положения о госэнергонадзоре Республики Беларусь должностные лица органов госэнергонадзора Республики Беларусь выносят требования (предписания) об устранении нарушений нормативных правовых актов.

Кроме того, к функциям надзорных органов необходимо отнести также юрисдикционную функцию. Так, в п. 12 Положения о госэнергонадзоре Республики Беларусь содержится указание на ведение органами госэнергонадзора Республики Беларусь административного процесса. Следует отметить, что в науке административного права, как правило, отстаивается самостоятельность юрисдикционной функции (С.М. Зырянов [2, с. 201], А.П. Шафранов [6, с. 161]). Однако существует и противоположная точка зрения о том, что привлечение виновных к ответственности входит в содержание административного надзора (Д.Н. Бахрах [7, с. 357], Ф.С. Разаренов [8, с. 72]).

Заслуживает внимания и выделенная И.В. Потокиным «функция административно-технического расследования техногенных катастроф, аварий, происшествий и иных инцидентов, создающих угрозу общественной безопасности, осуществляемая посредством проведения соответствующих следственных действий» [4, с. 17]. На особую направленность надзора, «характеризующуюся преобладанием в ней поискового (розыскного) метода», обратил внимание и С.Н. Назаров [5, с. 36].

Необходимо отметить, что такое направление деятельности, как расследование причин аварий на объектах энергетического хозяйства потребителей, характерно и для органов госэнергонадзора Республики Беларусь (абз. 8 п. 5 Положения о госэнергонадзоре Республики Беларусь). Однако, по нашему мнению, оно содержит в себе функцию предупреждения (выявление причин и условий аварий, происшествий и принятие мер по их последующему недопущению) и юрисдикционную функцию (привлечение к юридической ответственности лица, виновного в возникновении аварии, происшествия). Кроме того, данное направление деятельности может быть характерно только для органов административного надзора, осуществляющих технический надзор, в силу чего не является универсальным. В то же время, учитывая важность и значимость этого направления деятельности, оно вполне может быть признано в качестве самостоятельной функции.

Среди управленческих функций надзорного органа, по нашему мнению, следует обозначить функцию регулирования, к которой мы относим разрешительную, регистрационную и согласовательную деятельность. Следует отметить, что в науке административного права отношение к указанным видам деятельности неоднозначно. Например, А.Н. Крамник, рассматривая административный надзор как разновидность надведомственного контроля [9, с. 647], относит лицензирование и регистрацию к методам контроля [9, с. 644]. В содержание административного надзора данные направления деятельности включают и некоторые российские ученые (А.Т. Дмитриев [10, с. 81], А.В. Никонов [11, с. 54]). Другие, напротив, отстаивают самостоятельность разрешительной функции (С.М. Зырянов [2, с. 72], С.А. Сергеев [12, с. 47]). И.В. Потокин причисляет государственную регистрацию, выдачу лицензий и специальных разрешений, аккредитацию, согласование, учет лиц, объектов, фактов к функции административного регулирования, наряду с которой автор также выделяет функцию административного удостоверения фактов, имеющих юридическое значение (сертификация, аттестация) [4, с. 17]. В то же время С.М. Зырянов считает, что аттестация относится к разрешительной функции [2, с. 54].

В законодательстве Российской Федерации этот вопрос решен однозначно. Так, в соответствии с подп. б) п. 2 Указа Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» под функциями по контролю и надзору понимаются:

- 1) осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения;
- 2) выдача органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам;
- 3) регистрация актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов [13].

Таким образом, вопрос о соотношении разрешительной и надзорной функций является дискуссионным, и его изучение может составить предмет самостоятельного исследования. В то же время отметим, что регулирование органом административного надзора общественных правоотношений путем выдачи лицензий, разрешений, заключений и т.д. является целесообразным и оправданным. Орган административного надзора, опираясь на нормы законодательства, при определенных условиях санкционирует осуществление тех либо иных мероприятий, а затем проверяет точность их реализации, неотступность от заданных параметров. Как верно подмечает С.М. Зырянов, «лицензиро-

вание отдельных видов деятельности без административного надзора за соблюдением лицензиатом условий осуществления лицензируемой деятельности вообще теряет всякий смысл» [2, с. 79].

Справедливость высказанного суждения подтверждается и нормами права. Так, компаративный анализ законодательства Республики Беларусь позволяет выявить такие разрешительные виды деятельности органов госэнергонадзора Республики Беларусь, как выдача заключения о возможности ввода в эксплуатацию электрических и теплоиспользующих установок потребителей, выдача заключения на использование электрической энергии для целей нагрева и т.д. В этой связи следует обозначить и такое направление деятельности органов госэнергонадзора Республики Беларусь, как проверка электротехнического персонала и персонала, эксплуатирующего теплоиспользующие установки потребителей на предмет знания нормативных правовых актов, в том числе технических нормативных правовых актов по вопросам устройства и технической эксплуатации электрических и теплоиспользующих установок (абз. 7 п. 5 Положения о госэнергонадзоре Республики Беларусь). Такая проверка знаний представляет собой квалификационный экзамен, дающий право электротехническому персоналу и персоналу, эксплуатирующему теплоиспользующие установки, осуществлять соответствующую деятельность.

Анализируя регулирующую функцию органов административного надзора, следует затронуть и вопрос о возможности осуществления ими нормативно-правового регулирования. Д.Н. Бахрах указывает, что центры надзорных структур в одних случаях «сами утверждают специальные правила (налоговые, санитарные и т.п.), в других – готовят проекты соответствующих актов (федеральных законов, указов Президента РФ, правительственных и ведомственных актов)» [7, с. 355]. В свою очередь, А.В. Мартынов считает, что органы административного надзора как субъекты специальной деятельности отличаются ограниченным правотворчеством. «Для органов административного надзора характерно лишь участие в разработке нормативных актов, издаваемых либо органами законодательной, либо исполнительной власти» [3, с. 151]. В то же время, исходя из анализа правового массива, можно констатировать, что как Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (далее – Ростехнадзор), являющаяся органом государственного энергетического надзора в Российской Федерации, так и Комитет госэнергонадзора Республики Казахстан обладают функциями по нормативно-правовому регулированию (п. 1 Положения о Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 401 [14]; п. 1 и подп. 15 п. 14 Положения о Комитете государственного энергетического надзора Министерства индустрии и новых технологий Республики Казахстан, утвержденного приказом ответственного секретаря Министерства индустрии и новых технологий Республики Казахстан от 2 июня 2010 г. № 97 [15]).

Подобное объединение функций в рамках одного органа государственного управления является объектом критики в научной среде. Так, С.М.Зырянов считает, что «ситуация, когда один орган одновременно определяет государственную политику в определенной сфере деятельности, разрабатывает и утверждает правила ее осуществления, обеспечивает соблюдение этих правил, привлекает к ответственности их нарушителей, а также управляет государственным имуществом и оказывает государственные услуги, приводит к созданию замкнутых сфер управления, утрачивающих связь с внешней средой, к зарегулированию отдельных видов деятельности, создает питательную среду для роста коррупции» [2, с. 162]. А.П. Шафранов, напротив, считает «чрезвычайно удачным управленческим решением наделение Ростехнадзора целым рядом нормотворческих полномочий» [6, с. 54]. Свою позицию он аргументирует тем, что

«должностным лицам надзорных органов в ходе исполнения полномочий по проверке исполнения норм законодательства наиболее отчетливо видны проблемы и коллизии правового регулирования» [6, с. 54].

По нашему мнению, концентрирование у одного органа государственного управления функций административного надзора и нормативного регулирования может привести к нарушению баланса интересов. В то же время накопленный практический материал может быть воплощен в нормах права путем привлечения органов административного надзора к разработке проектов соответствующих нормативных правовых актов. Обратим внимание на то, что именно такой подход закреплен в действующем белорусском законодательстве. Так, в соответствии с абз. 3 п. 6 Положения о госэнергонадзоре Республики Беларусь к компетенции Министерства энергетики Республики Беларусь, как органа, осуществляющего государственный энергетический надзор, отнесена организация разработки соответствующих нормативных правовых актов.

Заключение

Итак, обобщив теоретический и практический материал и опираясь на правовую доктрину, предлагаем следующее нормативное закрепление функций органов госэнергонадзора Республики Беларусь.

«4-1. Органы государственного энергетического надзора в соответствии с действующим законодательством и возложенными на них задачами осуществляют следующие функции:

1) осуществляют надзор за:

– соблюдением юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и физическими лицами обязательных требований при проектировании, строительстве, реконструкции, капитальном ремонте, вводе в эксплуатацию энергетических объектов, в части вопросов относящихся к компетенции органов государственного энергетического надзора;

– техническим состоянием и проведением мероприятий, обеспечивающих безопасность при эксплуатации и обслуживании оборудования и основных сооружений электростанций, автономных энергоисточников, электрических и теплоиспользующих установок и сетей юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и физических лиц (кроме бытовых установок и сетей);

– соблюдением энергоснабжающими организациями мероприятий по обеспечению надежного и качественного энергоснабжения потребителей, соблюдением установленных норм качества электрической и тепловой энергии;

– соблюдением юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и физическими лицами правил снабжения и пользования электрической и тепловой энергии в части вопросов, относящихся к компетенции органов государственного энергетического надзора;

2) осуществляют административное регулирование посредством выдачи разрешений, заключений, осуществления регистрации, согласований по вопросам, относящимся к компетенции органов государственного энергетического надзора;

3) проводят мероприятия профилактического и предупредительного характера, направленные на обеспечение безопасности при производстве, передаче и потреблении электрической и тепловой энергии;

4) применяют в пределах своей компетенции меры ответственности к юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям и физическим лицам, виновным в совершении выявленного нарушения;

5) разрабатывают и согласовывают в пределах своей компетенции нормативные правовые акты Республики Беларусь в области производства, передачи и потребления

электрической и тепловой энергии в сфере технической эксплуатации и техники безопасности, эксплуатационных характеристик оборудования, утверждаемые в установленном порядке;

б) проводят специальные расследования несчастных случаев на производстве, связанных с эксплуатацией электрических и теплоиспользующих установок, а также расследование технологических нарушений в работе объектов энергетического хозяйства (аварий);

7) осуществляют иные функции в соответствии с законодательством Республики Беларусь».

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Об утверждении Положения о государственном энергетическом надзоре в Республике Беларусь : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 10 янв. 1998 г., № 26 : в ред. постановления Совета Министров Респ. Беларусь от 12.02.2014 г. // Консультант Плюс : Беларусь Технология Проф [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.

2. Зырянов, С.М. Административный надзор органов исполнительной власти : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14 / С.М. Зырянов. – М., 2010. – 497 л.

3. Мартынов, А.В. Проблемы правового регулирования административного надзора в России : административно-процессуальное исследование : монография / А.В. Мартынов. – М. : NOTA BENE, 2010. – 548 с.

4. Потокин, И.В. Административно-правовой статус федеральных органов административного контроля и административного надзора : автореф. ... дис. канд. юрид. наук : 12.00.14 / И.В. Потокин ; С.-петерб. ун-т МВД РФ. – СПб., 2008. – 30 с.

5. Назаров, С.Н. Надзор в правовой политике России : автореф. ... дис. д-ра юрид. наук : 12.00.01 / С.Н. Назаров ; Ростов юрид. ин-т МВД РФ. – Ростов н/Д, 2009. – 51 с.

6. Шафранов, А.П. Административный надзор в сфере электроэнергетики в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / А.П. Шафранов. – М., 2006. – 164 с.

7. Бахрах, Д.Н. Административное право России : учебник / Д.Н. Бахрах. – 5-е изд. – М. : Эксмо, 2010. – 608 с.

8. Разаренов, Ф.С. О сущности и значении административного надзора в советском государственном управлении / Ф.С. Разаренов // Вопросы советского административного права на современном этапе / под ред. Ю.М. Козлова. – М. : Госюриздат, 1963. – С. 69–78.

9. Крамник, А.Н. Административное право Республики Беларусь. Часть I. Управленческое право / А.Н. Крамник. – Минск : Тесей, 2008. – 672 с.

10. Дмитриев, А.Т. Правовые и организационные проблемы административного надзора органов внутренних дел : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / А.Т. Дмитриев. – М., 1998. – 217 с.

11. Никонов, А.В. Организационно-правовые основы административно-надзорной деятельности милиции в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / А.В. Никонов. – М., 1998. – 177 с.

12. Сергеев, С.А. Административно-правовой статус ГИБДД как субъекта контрольно-надзорных правоотношений : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / С.А. Сергеев. – М., 2007. – 217 с.

13. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти : Указ Президента Рос. Федерации, 9 марта 2004 г., № 314 : в ред. Указа Президента Рос. Федерации от 22.06.2010 г. // Консультант Плюс : Версия Проф. Технология Проф [Элек-

тронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.

14. О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору : постановление Правительства Рос. Федерации, 30 июля 2004 г., № 401 : в ред. постановления Правительства Рос. Федерации от 20.03.2013 г. // Консультант Плюс : Версия Проф. Технология Проф [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.

15. Положения о Комитете государственного энергетического надзора Министерства индустрии и новых технологий Республики Казахстан, 2 июня 2010 г., № 97 // Информ.-правовая система «Законодательство стран СНГ» [Электронный ресурс] – 2014. – Режим доступа : http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=31588. – Дата доступа : 23.09.2014.

Gurina O.V. Functions of Organs of State Energy Supervision of the Republic of Belarus as Part of the Legal Status

The article is devoted to the study of such element of legal status of organs of state energy supervision of the Republic of Belarus as a function. Despite the importance and significance of this element, its formalization in the Belarusian legislation is not implemented. The author studies the legal doctrine, conducts a comprehensive study of the legislation of the Republic of Belarus, and the author also carries out a comparative legal analysis of the relevant legal rules of the Eurasian Union to form the idea of the functions of the organs of state energy supervision of the Republic of Belarus. As a result, the author develops specific proposals to consolidate in the Regulation on state Energy Supervision in the Republic of Belarus, approved by the Council of Ministers of the Republic of Belarus on January 10, 1998 № 26, considered a legal category.

Рукапіс паступіў у рэдакцыю 06.10.2014