

УДК 342.9

## О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ ВЛАСТНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ НАДЗОРНЫХ ОРГАНОВ

канд. юрид. наук **О.В. ГУРИНА***(Брестский государственный университет им. А.С. Пушкина)*

*Статья посвящена исследованию деятельности надзорных органов на примере Госэнергогазнадзора в части государственного энергетического надзора. Автором проводится сравнительно-правовой анализ компетенции Госэнергогазнадзора и других органов по двум критериям: единства властных полномочий и четкости их разделения по ведомственному признаку. В результате выявляются трудности однозначной идентификации предметной области деятельности надзорных органов. В связи с этим одни и те же вопросы могут оцениваться несколькими органами, дублируя друг друга, либо напротив, оставаться вне поля зрения. На основе проведенного исследования формулируются причины и предпосылки, повлекшие такие обстоятельства, а также вырабатываются предложения, направленные на преодоление сложившейся ситуации в целях формирования прозрачного взаимодействия надзорных органов с субъектами воздействия.*

**Ключевые слова:** полномочия, компетенция, надзорные органы, формы надзора, разрешительная деятельность.

**Введение.** За последнее время проведена большая работа по совершенствованию и упорядочению контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь. Вместе с тем, качественное улучшение функционирования надзорных органов продолжает оставаться одной из приоритетных задач государственного управления. Одним из факторов формирования прозрачного взаимодействия между ними и субъектами воздействия является единый механизм реализации властных полномочий с четким определением границ компетенции. В связи с этим целью настоящей статьи является общая оценка упорядочения и единства властных полномочий в сочетании с четкостью их разделения по ведомственному признаку на примере Госэнергогазнадзора в части государственного энергетического надзора.

**Основная часть.** Полномочия Госэнергогазнадзора урегулированы Положением о государственном энергетическом и газовом надзоре, утвержденном постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 29.03.2019 № 213 [1] (далее – Положение о госэнергогазнадзоре). В силу особенностей осуществляемого вида надзора они реализуются в отношении неперсонифицированного круга физических и юридических лиц в целях обеспечения соблюдения ими определенных правил. Как отмечает А.Л. Прозоров, «нормы, составляющие предмет отдельного вида надзорной деятельности, имея относительно узкую целевую направленность, единообразно регулируют определенного рода отношения во всех или многих управленческих системах (отраслевых, межотраслевых)» [2, с. 41]. Указанное заключение в полной мере справедливо для Госэнергогазнадзора, деятельность которого носит межотраслевой характер. Так, поскольку использование практически любого здания, сооружения по назначению обуславливает необходимость его освещения и отопления, Госэнергогазнадзор реализует свои полномочия в области архитектурной, градостроительной и строительной деятельности. В силу подп. 6.3 п. 6 Положения о госэнергогазнадзоре к его компетенции отнесено рассмотрение проектной документации на электро- и теплоснабжение объектов в части соответствия требованиям безопасности и эксплуатационной надежности. Данное полномочие направлено на предотвращение выпуска в обращение проектной документации, реализация которой может создать угрозу электро- или теплотравматизма. Проведение контроля выполнения требований электробезопасности на этапе проектирования предписывается подп. 4.3.1 п. 4.3 ГОСТ 12.1.019-2017 «Система стандартов безопасности труда. Электробезопасность. Общие требования и номенклатура видов защиты», введенного в действие с 01.01.2020 г. в качестве государственного стандарта Республики Беларусь постановлением Государственного комитета по стандартизации от 13.05.2019 № 29 [3].

Поскольку несоблюдение требований к проектной документации сопряжено с возникновением также иных угроз безопасной эксплуатации объекта, обратимся к исследованию правовых мер, предпринимаемых другими органами. Исходя из правового анализа, их можно дифференцировать на следующие группы:

1. *Согласование проектной документации* – реализуется в форме административной процедуры и санкционирует выпуск в обращение проектной документации после оценки ее соответствия определенным требованиям (например, в части обеспечения безопасности дорожного движения маршрутов общественного транспорта). По такому принципу работают ГАИ, комитеты (отделы) архитектуры и градостроительства (строительства) местных исполнительных и распорядительных органов и др.

2. *Экспертиза проектной документации* также осуществляется в форме административной процедуры. Представляется, что ее основным отличием от согласования является то, что она осуществляется не на соответствие проектной документации отдельным требованиям, а на ее соответствие требованиям законодательства в определенной области (например, в области промышленной безопасности, энергосбережения и т.д.). Экспертизу проводят РУП «Главгосстройэкспертиза» и его дочерние предприятия, Департамент по энергоэффективности Госстандарта и др.

3. Оценка соблюдения проектными организациями требований технических нормативных правовых актов (далее – ТНПА), системы противопожарного нормирования и стандартизации при проектировании – осуществляется посредством мероприятия технического (технологического, поверочного) характера, которое является формой надзора. По такому принципу реализуют свои полномочия только органы государственного пожарного надзора.

4. Декларирование на соответствие требованиям безопасности технического регламента Республики Беларусь «Здания и сооружения, строительные материалы и изделия. Безопасность» (ТР 2009/013/ВУ) [4] (далее – Технический регламент ТР 2009/013/ВУ) – осуществляется самостоятельно проектировщиком или его уполномоченным представителем. Однако декларация вступает в силу только после ее регистрации в соответствии с требованиями Национальной системы подтверждения соответствия Республики Беларусь. Регистрация является административной процедурой. Следует заметить, что выполнение существенных требований безопасности Технического регламента ТР 2009/013/ВУ обеспечивается не только посредством декларирования. Поскольку данные требования представляют собой совокупность обобщенных мер предостережения по всем основным группам риска, то их соблюдение при проектировании оценивается каждым из органов в своей части в рамках вышеуказанных правовых мер. Это дает основание подвергнуть сомнению целесообразность выделения декларирования как самостоятельной правовой меры обеспечения соответствия проектной документации требованиям безопасности. На необходимость сокращения перечня объектов обязательного подтверждения соответствия Национальной системы подтверждения соответствия Республики Беларусь указывается и в абзаце третьем подп. 9.1 п. 9 Декрета Президента Республики Беларусь от 23.11.2017 № 7 «О развитии предпринимательства» [5] (далее – Декрет № 7).

Таким образом, оценивая типизацию властных полномочий в отношении проектной документации, следует отметить их неоднородность. Так, они реализуются посредством административных процедур, некоторых форм надзора и т.д. При этом лишь рассмотрение проектной документации Госэнергогазнадзором не обладает законченной формой. Вследствие правовой неопределенности оно имеет наименьшую эффективность. Не являясь ни формой надзора, ни административной процедурой, рассмотрение проектной документации имеет необязательный характер, в силу чего побуждает многих субъектов отказаться от обращения в Госэнергогазнадзор. В связи с этим возникают проблемы на этапе приемки в эксплуатацию объектов. Согласно п. 20 Положения о порядке приемки в эксплуатацию объектов строительства, утвержденного постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 06.06.2011 г. № 716 [6] принимаемые в эксплуатацию объекты оцениваются на предмет соответствия разрешительной документации, проектной документации, разработанной и утвержденной с учетом установленных законодательством требований к ее разработке и утверждению, в том числе требований безопасности и эксплуатационной надежности. Следовательно, образуется следующий алгоритм: разрабатывается проектная документация – осуществляется ее оценка на предмет соблюдения требований безопасности и эксплуатационной надежности – оценивается объект на предмет соответствия разрешительной и проектной документации. Если же выпадает одно из звеньев этой цепочки (а именно рассмотрение проектной документации), возникает правовая неопределенность: как при приемке в эксплуатацию объекта выполнить обязательное условие по оценке объекта на соответствие только такой проектной документации, которая разработана и утверждена в соответствии с законодательством с учетом требований безопасности и эксплуатационной надежности, если проектная документация ранее Госэнергогазнадзором не рассматривалась на предмет соответствия этим требованиям, а на этапе приемки объекта ее рассмотрение не предусмотрено.

Не урегулирована также ситуация, когда при приемке Госэнергогазнадзором выявлены нарушения требований законодательства, но при этом отступлений от разрешительной и проектной документации не имеется. Формально заключение о соответствии принимаемого в эксплуатацию объекта разрешительной и проектной документации должно быть выдано. Однако санкционирование ввода объекта в эксплуатацию при наличии нарушений требований законодательства противоречит п. 3 ст. 4 Технического регламента ТР 2009/013/ВУ, а также целям деятельности Госэнергогазнадзора. Надзорный орган не должен попустительствовать ошибкам проектировщиков. В свою очередь, необходимость устранения нарушений влечет дополнительные временные и финансовые расходы.

Если же объект не подлежит приемке в эксплуатацию с обязательной выдачей заключения Госэнергогазнадзором (например, заблокированные жилые дома, дачные домики и т.д.), то последствия могут носить фатальный характер. Реализуя проект на электроснабжение такого объекта, который в соответствии с законодательством может быть разработан лицом без специальной подготовки, и, не обращаясь в Госэнергогазнадзор для его рассмотрения, люди тем самым подвергают себя смертельной опасности, т.к. нередко случаи электротравматизма заканчиваются летальным исходом.

Итак, необходимость придания рассмотрению проектной документации Госэнергогазнадзором конкретной формы деятельности очевидна. Следует отметить, что ранее данное полномочие реализовывалось в форме административной процедуры. Однако в тот период времени филиал «Энергонадзор» был структурным подразделением энергоснабжающей организации, которая, в свою очередь, выдавала технические

условия на разработку проектной документации. После принятия Указа Президента Республики Беларусь от 14.01.2014 г. № 26 «О мерах по совершенствованию строительной деятельности» [7], согласно подп. 1.7 п. 1 которого отменялась необходимость согласования проектной документации с государственными органами (организациями), выдавшими заключения, технические условия на ее разработку, данная административная процедура была исключена как несоответствующая законодательству.

В настоящее время Госэнергонадзор – самостоятельное юридическое лицо. Таким образом, препятствия по приданию рассматриваемому полномочию формы административной процедуры отсутствуют. Более того, это будет способствовать устранению правовой неопределенности и достижению поставленных целей ввиду разрешительного характера административной процедуры. Кроме того, именно административные процедуры занимают доминирующее положение среди правовых мер обеспечения соответствия проектной документации требованиям безопасности, что способствует формированию единых подходов.

В целях уяснения четкости разделения ведомственных границ при реализации властных полномочий в отношении проектной документации, обратимся к исследованию требований, на предмет соблюдения которых оценивается проектная документация. Обобщенно они обозначены, как требования безопасности и эксплуатационной надежности.

Существенные требования безопасности перечислены в п. 1 ст. 5 Технического регламента ТР 2009/013/ВУ. Среди них – *обеспечение безопасности при эксплуатации*, в рамках которого предусматриваются меры по исключению фактора риска поражения электрическим током. Данные меры носят обобщенный характер, поэтому соответствие существенным требованиям безопасности обеспечивается выполнением требований взаимосвязанных ТНПА. Их перечень определен постановлением Министерства архитектуры и строительства Республики Беларусь № 7 от 04.03.2016 г. [8] (далее – Перечень МАиС). Кроме того, могут использоваться и другие нормативные документы, не вошедшие в данный Перечень. В случае заявления об их применении они становятся обязательными для конкретной проектной документации, даже если по сути являются добровольными. Перечень примененных взаимосвязанных ТНПА прилагается к проектной документации (п. 3 ст. 7 Технического регламента ТР 2009/013/ВУ). Таким образом, Госэнергонадзор рассматривает проектную документацию на электро- и теплоснабжение объектов на соответствие требованиям безопасности и эксплуатационной надежности, установленным:

- 1) Техническим регламентом ТР 2009/013/ВУ;
- 2) обязательными ТНПА, содержащимися в Перечне МАиС;
- 3) нормативными документами, о применении которых было заявлено в отношении конкретной проектной документации.

Из Перечня МАиС по вопросам проектирования электро- и теплоснабжения объектов необходимо руководствоваться ТКП 45-4.04-326-2018 (33020) «Системы электрооборудования жилых и общественных зданий. Строительные нормы проектирования» (введен вместо отмененного с 01.01.2019 ТКП 45-4.04-149-2009 (02250) – изменения в Перечень МАиС пока не внесены); ТКП 45-2.04-153-2009 (02250) «Естественное и искусственное освещение. Строительные нормы проектирования» и др. Из названия данных нормативных актов следует, что они относятся к *строительным нормам*. Логично предположить, что они должны относиться к предмету оценки соответствия госстройэкспертизы и надзор за их соблюдением должен осуществляться органом государственного строительного надзора. Вместе с тем, например, в п. 36 Перечня МАиС конкретизировано, что ТКП 45-4.04-326-2018 (33020) применяется для обеспечения соблюдения не только требований безопасности при эксплуатации сооружений, в т.ч. во избежание факторов риска поражения электрическим током, но и *требований пожарной безопасности*. В свою очередь, надзор за соблюдением требований пожарной безопасности, как мы указывали ранее, относится к компетенции органа государственного пожарного надзора, который проводит мероприятия технического (технологического, поверочного) характера в отношении проектных организаций. Актуальна и обратная ситуация, когда в рамках обеспечения соблюдения требований пожарной безопасности затрагиваются вопросы безопасности и эксплуатационной надежности энергоустановок. Например, пожарная безопасность сооружений обеспечивается, среди прочего, нормированием условий прокладки инженерных и технологических сетей, а значит *электрических и тепловых сетей* (подп. 3.4.1 п. 3.4 ст. 5 Технического регламента ТР 2009/013/ВУ).

Неоднозначная ситуация складывается и при обеспечении соблюдения требований экономии энергии и тепловой защиты (п. 7 ст. 5 Технического регламента ТР 2009/013/ВУ), поскольку во многом вопросы безопасности и эксплуатационной надежности энергоустановок взаимосвязаны с энергосбережением, т.е. пересекается компетенция Госэнергонадзора и Департамента по энергоэффективности Госстандарта.

Проблема разграничения компетенции усугубляется тем, что и технический регламент, и технический кодекс установившейся практики, в которых преимущественно содержатся требования безопасности и эксплуатационной надежности, относятся к ТНПА в области технического нормирования и стандартизации. В случае их обязательности надзор за их соблюдением возложен до 01.07.2020 г. на надзорные органы Госстандарта, и только после 01.07.2020 г. также на иные уполномоченные государственные органы и организации (п. 1 ст. 15 Закона Республики Беларусь от 05.01.2004 г. № 262-3 «О техническом нормировании и стандартизации» [9] (далее – Закон № 262-3). Ситуация усложнилась с принятием Указа Президента Республики Беларусь от 05.06.2019 г. № 217 «О строительных нормах и правилах» [10] (далее – Указ

№ 217), которым из юрисдикции Госстандарта выведено нормирование в области архитектурной, градостроительной и строительной деятельности. Как утверждает Ю.А. Привалов, здания и сооружения не являются продукцией, и поэтому к ним нельзя в полной мере применить принципы и подходы об обязательности и добровольности требований, заложенных Законом № 262-З [11]. Ввиду этого введены новые виды ТНПА – строительные нормы и строительные правила и предписан запрет на установление обязательных требований или добровольных правил в области архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в иных ТНПА, как относящихся к области технического нормирования и стандартизации, так и не относящихся. Согласно подп. 1.1 п. 1 Указа № 217 строительные нормы устанавливаются в целях обеспечения пожарной, промышленной, ядерной, радиационной, энергетической безопасности, тепловой защиты и др. В результате в законодательство были внесены изменения, согласно которым Госэнергогазнадзору предписывается осуществлять надзор за соблюдением строительных норм и иных обязательных для соблюдения требований ТНПА. ТКП 45-4.04-326-2018 (33020) «Системы электрооборудования жилых и общественных зданий. Строительные нормы проектирования» с 16.08.2020 г. заменен на СН 4.04.01-2019 «Системы электрооборудования жилых и общественных зданий».

Таким образом, компетенционные границы между органом государственного строительного надзора, предназначением которого является надзор за соблюдением строительных норм, и Госэнергогазнадзором стали еще более размытыми.

Итак, зримо обнаруживаются сложности однозначной идентификации предметной области властных полномочий различных надзорных органов в отношении проектной документации. Представляется, что во многом сложившаяся ситуация вызвана тем, что предмет надзора у большинства органов обусловлен определенной областью законодательства, соблюдение которого ими обеспечивается, а у Госэнергогазнадзора – определенным вопросом в различных областях законодательства. Область законодательства по обеспечению безопасности и эксплуатационной надежности энергоустановок не выделена. Из проведенного анализа следует, что регулирование данных вопросов осуществляется посредством законодательства в области архитектурной, градостроительной и строительной деятельности, технического нормирования и стандартизации, пожарной безопасности и т.д. Надзор за соблюдением законодательства в обозначенных областях отнесен к компетенции других органов. В результате одни и те же вопросы могут оцениваться несколькими органами, дублируя друг друга, либо напротив, оставаться вне поля зрения. Например, четко не определено, кто должен проверять наличие декларации соответствия проектной документации объекта, в т.ч. на электро- и (или) теплоснабжение. Если эта документация не была предметом оценки госстройэкспертизы, то отсутствие зарегистрированной декларации может быть выявлено только при приеме в эксплуатацию объектов. Следовательно, Госэнергогазнадзором и другими органами, участвующими в приеме объекта, могут быть установлены фактические обстоятельства, однако остается открытым вопрос о компетенционной принадлежности. Между тем, за данное нарушение предусматривается административная ответственность, что свидетельствует о признании деяния общественно вредным и обуславливает необходимость четкого правового регулирования механизма надзора.

Изменение подходов в регулировании и выделение области законодательства по обеспечению безопасности и эксплуатационной надежности энергоустановок позволило бы конкретизировать границы межотраслевой надзорной деятельности Госэнергогазнадзора.

Следующим, после проектирования и строительства, этапом жизненного цикла энергоустановки является ее эксплуатация. В соответствии с подп. 6.1 п. 6 Положения о госэнергогазнадзоре к компетенции Госэнергогазнадзора отнесено осуществление надзора за соблюдением требований к технической эксплуатации энергоустановок и технике безопасности при их эксплуатации. Данные нормы содержатся в ТКП 458-2012 (02230) «Правила технической эксплуатации теплоустановок и тепловых сетей потребителей»; ТКП 459-2012 (02230) «Правила техники безопасности при эксплуатации теплоустановок и тепловых сетей потребителей»; ТКП 181-2009 (02230) «Правила технической эксплуатации электроустановок потребителей» и др. Учитывая то, что данные нормы воплощены посредством технических кодексов установившейся практики, возникает два вопроса: 1) об обязательности их соблюдения; 2) о компетенционной принадлежности надзора за их соблюдением.

В силу подп. 3.9 п. 3 Декрета № 7 технические кодексы установившейся практики являются обязательными для соблюдения субъектами хозяйствования только при ссылке на них в законодательных актах, технических регламентах Республики Беларусь, иных нормативных правовых актов Совета Министров Республики Беларусь, а равно если сами субъекты хозяйствования в добровольном порядке заявили об обязательности их соблюдения. Парадоксальность ситуации заключается в том, что ввиду данной нормы требования в отношении эксплуатации теплоустановок и тепловых сетей законодательством признаны обязательными (на вышеуказанные ТНПА имеется ссылка в постановлении Совета Министров Республики Беларусь), а в отношении электроустановок – добровольными. Между тем, количество случаев электротравматизма несоизмеримо больше количества случаев теплотравматизма, что свидетельствует о серьезной потенциальной опасности данного оборудования для жизни и здоровья людей, и, следовательно, о необходимости регулирования данной сферы на обязательной основе.

Заметим, что принцип обязательности требований безопасности и добровольности правил их достижения в данном случае не применим. Ведь необходимость обеспечения безопасности при эксплуатации электроустановок и механизм ее достижения регламентируются только добровольными техническими кодексами установившейся практики, в отличие, например, от области строительной деятельности, когда обязательность требования закрепляется Техническим регламентом ТР 2009/013/ВУ, а правила ее достижения – другими ТНПА, в т.ч. добровольными. Таким образом, становится очевидным пробел в законодательстве относительно обязательности правил технической эксплуатации электроустановок.

Как уже отмечалось, с 01.07.2020 г. установлена множественность субъектов, уполномоченных осуществлять надзор в области технического нормирования и стандартизации. При этом указание на предметное разграничение области надзора между ними отсутствует. Следовательно, законодательством закреплена возможность осуществления надзора за соблюдением технических кодексов установившейся практики по эксплуатации теплоустановок и тепловых сетей одновременно надзорными органами Госстандарта и Госэнергогазнадзором. Представляется, что дублирование полномочий стало следствием определения области надзора не по предмету надзора (например, надзор за соблюдением требований безопасности в определенной области), а по виду ТНПА (надзор за соблюдением обязательных требований в области технического нормирования и стандартизации). Формирование законодательства по области применения, а не по определенному вопросу снова стало причиной снижения эффективности надзорной деятельности, одним из критериев оценки которой является отсутствие дублирующих полномочий у надзорных органов.

Следует отметить, что анализируемые технические кодексы установившейся практики также включаются в реестр нормативных правовых актов, ТНПА *по охране труда*. Ввиду всеобъемлющего определения охраны труда, приведенного в ст. 1 Закона Республики Беларусь от 23.06.2008 № 356-З «Об охране труда» [12], отнесение данных документов к области охраны труда сложно оспорить. Тем более, что в указанных ТНПА регулируются такие вопросы, как организационные мероприятия, обеспечивающие безопасность работ, требования к уровню знаний персонала, обслуживающего тепловые установки и тепловые сети, к наличию у них предусмотренных действующими нормами средств индивидуальной защиты и т.д. Следовательно, возникает вопрос: дает ли это основание отнести указанные технические кодексы установившейся практики к ТНПА, регулирующим общественные отношения в области охраны труда. Разрешение данного вопроса имеет важное значение для разделения компетенции надзорных органов. Вместе с тем, дать четкий ответ затруднительно, поскольку, как отмечается в литературе, несмотря на использование конструкции «законодательство об охране труда», отсутствует однозначно идентифицированная предметная область охраны труда [13, с. 3], в связи с чем невозможно конкретно определить, какие нормы относятся к охране труда, а какие, например, к обеспечению промышленной, пожарной или иной безопасности. Представляется, что именно ввиду данного обстоятельства в ст. 38 Закона Республики Беларусь от 23.06.2008 г. № 356-З «Об охране труда» в редакции, действующей до 28.06.2020 г., было закреплено, что надзор за соблюдением законодательства об охране труда осуществляется не только Департаментом государственной инспекции труда Министерства труда и социальной защиты, но и *иными органами, уполномоченными на осуществление контроля (надзора) в пределах их компетенции в соответствующих сферах деятельности*. Однако в настоящее время данная статья исключена. Как видим, в законодательстве не содержится четкого разграничения компетенции Департамента государственной инспекции Министерства труда и социальной защиты труда и Госэнергогазнадзора.

Обеспечение безопасности технической эксплуатации энергоустановок, как уже отмечалось, зачастую связано с энергосбережением. Например, трубопроводы должны иметь тепловую изоляцию, что, с одной стороны, предотвращает термический ожог персонала, обслуживающего тепловые установки и сети, а с другой стороны, снижает тепловые потери. Надзор за рациональным использованием топлива, электрической и тепловой энергии, реализацией пользователями и производителями топливно-энергетических ресурсов мер по экономии этих ресурсов и соблюдением норм расхода котельно-печного топлива, электрической и тепловой энергии осуществляется Департаментом по энергоэффективности Госстандарта (п. 1 Положения о надзоре за рациональным использованием топлива, электрической и тепловой энергии, реализацией пользователями и производителями топливно-энергетических ресурсов мер по экономии этих ресурсов и соблюдением норм расхода котельно-печного топлива, электрической и тепловой энергии, утвержденного постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 29.01.2013 г. № 66 [14]). Заметим, что согласно п. 3 вышеуказанного Положения главной задачей данного вида надзора является обеспечение соблюдения *требований законодательства в части* эффективного и рационального использования топлива, электрической и тепловой энергии. Другими словами, он не ограничен оценкой соблюдения законодательства *в какой-либо области*, несмотря на то, что в правовом массиве оперируется такой конструкцией, как «законодательство об энергосбережении». Такой надзор осуществляется за соблюдением законодательства *по определенному вопросу*. Следовательно, выполнение требований анализируемых технических кодексов установившейся практики будет относиться и к ведению Департамента по энергоэффективности Госстандарта, т.е. надзор за соблюдением одних и тех же требований уполномочены осуществлять несколько органов.

Итак, на основе проведенного анализа можно сделать вывод, что нормы законодательства, составляющие предметную область деятельности Госэнергогазнадзора, охватываются компетенцией и других надзорных органов. Вместе с тем, имеет место и обратная ситуация.

Так, *требования к эксплуатации электрооборудования* закреплены главой 6 Правил пожарной безопасности для жилых домов, строений и сооружений, расположенных на придомовой территории, садовых домиков, хозяйственных строений и сооружений, расположенных на земельном участке, предоставленном для ведения коллективного садоводства, дач, хозяйственных строений и сооружений, расположенных на земельном участке, предоставленном для дачного строительства, утвержденных постановлением Министерства по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь от 25.03.2020 г. № 13 [15]. Запрет оставлять без присмотра включенные в электросеть электрические приборы и оборудование, за исключением приборов, эксплуатационными документами на которые допускается их работа без надзора установлен п. 30 общих требований пожарной безопасности к содержанию и эксплуатации капитальных строений (зданий, сооружений), изолированных помещений и иных объектов, принадлежащих субъектам хозяйствования, утвержденных Декретом № 7. Надзор за соблюдением данных актов законодательства отнесен к обязанностям органов государственного пожарного надзора в силу п. 1 ст. 36 Закона Республики Беларусь от 15.06.1993 г. № 2403-ХП «О пожарной безопасности» [16]. Несмотря на то, что в данных актах законодательства затрагиваются вопросы эксплуатации электроустановок, их регламентация не является основным предметом регулирования, а правовое воздействие предусматривается в той степени, в которой это необходимо для обеспечения пожарной безопасности. В связи с этим, представляется, что надзор за соблюдением данных норм даже в части вопросов ведомственной принадлежности не относится к компетенции Госэнергогазнадзора. Вместе с тем, следует констатировать отсутствие четких границ разделения компетенции между Госэнергогазнадзором и органами государственного пожарного надзора.

Учитывая пересечение компетенции Госэнергогазнадзора с некоторыми надзорными органами, целесообразно провести сравнительно-правовое исследование осуществляемых ими форм надзора в целях оценки единства властных полномочий.

Госэнергогазнадзор осуществляет свою надзорную деятельность в форме мероприятий технического (технологического, поверочного) характера и мер профилактического и предупредительного характера (абзац 2 подп. 2.7 п. 2 Указа Президента Республики Беларусь от 28.02.2019 № 92 «О создании учреждения» [17]). Надзорные органы Госстандарта – в формах выборочных и внеплановых проверок, мероприятий технического (технологического, поверочного) характера, мер профилактического и предупредительного характера (п. 1 ст. 15 Закона № 262-3). Департамент государственной инспекции труда Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь – в формах выборочных и внеплановых проверок, мероприятий технического (технологического, поверочного) характера, мер профилактического и предупредительного характера (подп. 1.1 п. 1 постановления Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь от 28.02.2018 г. № 19 «О деятельности Департамента государственной инспекции труда по обеспечению соблюдения законодательства о труде и об охране труда» [18]). Департамент по энергоэффективности – в формах выборочных и внеплановых проверок, мер профилактического и предупредительного характера (п. 23 перечня контролирующих (надзорных) органов, уполномоченных проводить проверки, и сфер их контрольной (надзорной) деятельности, утвержденного Указом Президента Республики Беларусь от 16.10.2009 г. № 510 [19] (далее – Указ № 510)). Органы государственного пожарного надзора – в формах выборочных и внеплановых проверок, мероприятий технического (технологического, поверочного) характера, мер профилактического и предупредительного характера (п. 2 ст. 36-1 Закона Республики Беларусь от 15.06.1993 г. № 2403-ХП «О пожарной безопасности»).

Таким образом, наглядно видно, что несмотря на пересечение компетенций, объем форм надзора, допускаемых к применению Госэнергогазнадзором, меньше, чем у остальных органов.

Отличия в применяемых формах надзора влечет отличие и в объеме полномочий. Так, Госэнергогазнадзор вправе в случае выявления нарушений законодательства, создающих угрозу национальной безопасности, причинения вреда жизни и здоровью населения, окружающей среде, вручать (направлять) *предложение* о приостановлении (запрете) деятельности субъекта (его цехов, производственных участков), объекта строительства, оборудования до устранения нарушений, послуживших основанием для вручения (направления) такого предложения (подп. 7.2 п. 7 Положения о госэнергогазнадзоре). В то же время, иные органы наделены полномочиями на выдачу *предписания* о соответствующем запрете. Например, надзорные органы Госстандарта – о запрете реализации продукции (выполнения работ, оказания услуг) и о запрете производства продукции (выполнения работ, оказания услуг) (подп. 1.4 п. 1 и абзац 3 подп. 2.1 п. 2 ст. 16 Закона № 262-3). Органы государственного пожарного надзора вправе выносить требование о приостановлении (запрете) не только производства и (или) реализации товаров (работ, услуг), но и эксплуатации *гражданами* зданий, сооружений, помещений, оборудования и других устройств (п. 9 ст. 36-1 Закона Республики Беларусь от 15.06.1993 № 2403-ХП «О пожарной безопасности»). Представляется, что учитываемая степень потенциальной опасности энергоустановок, аналогичным полномочием должен быть наделен

и Госэнергогазнадзор. Ведь промедление в отключении энергоустановки, вызванное необходимостью обращения в суд за соответствующим решением, может стоить человеческой жизни или привести к аварии.

Итак, опираясь на проведенный анализ, можно констатировать, что единый порядок проведения контрольной (надзорной) деятельности, заложенный Указом № 510, предусматривает реализацию некоторых норм в пределах компетенции соответствующих органов. Поскольку компетенция закрепляется различными актами законодательства, ее объем у каждого органа свой. Соответственно это влечет различие и в надзорных полномочиях.

**Заключение.** Подводя итоги проведенному исследованию можно сделать вывод, что сфера властных полномочий надзорных органов ограничена двумя факторами:

1. Пределами правового регулирования поднадзорных правоотношений, т.е. какие вопросы урегулированы, каким видом акта законодательства, его обязательность и т.д. При этом представляется, что надзор может осуществлять за соблюдением обязательных норм законодательства. Применяемые добровольно, по собственной инициативе, а также разработанные субъектом хозяйствования самостоятельно, правовые акты не могут входить в предмет надзора, а относятся к сфере управления рисками и являются способами достижения обязательных требований безопасности.

2. Разделением источников опасности по ведомственным признакам, т.е. какой надзорный орган какой вид безопасности обеспечивает.

На примере Госэнергогазнадзора можно было убедиться в том, что:

1. Властные полномочия не обладают единством. Даже при установлении общего порядка осуществления деятельности используемые при этом отсылочные нормы на компетенцию соответствующих органов, пределы которой определяются самостоятельными актами законодательства, обуславливают отличия в спектре и объеме полномочий;

2. Разделение ведомственных границ между Госэнергогазнадзором и другими надзорными органами не отличается четкостью. Представляется, что правовая неопределенность вызвана включением норм, соблюдение которых обеспечивается Госэнергогазнадзором, в различные области законодательства, надзор за соблюдением которых, в свою очередь, возложен на иные надзорные органы. Выделение области законодательства по обеспечению безопасности и эксплуатационной надежности энергоустановок позволило бы устранить спорные вопросы и установить более прозрачные правоотношения с поднадзорными субъектами.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Положение о государственном энергетическом и газовом надзоре [Электронный ресурс] : утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь, 29 марта 2019 г., № 213 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.
2. Прозоров, А.Л. Административный надзор в советском государственном управлении : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / А.Л. Прозоров. – М., 1986. – 147 л.
3. Система стандартов безопасности труда. Электробезопасность. Общие требования и номенклатура видов защиты [Электронный ресурс] : ГОСТ 12.1.019-2017. – Введ. 01.01.2020 // ИПС «СтройДОК online» / РУП «Стройтехнорм». – Минск, 2020.
4. Здания и сооружения, строительные материалы и изделия. Безопасность [Электронный ресурс] : ТР 2009/013/ВУ : утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь, 31 дек. 2009 г., № 1748 : в ред. постановления Совета Министров Респ. Беларусь от 03.09.2015 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.
5. О развитии предпринимательства [Электронный ресурс] : Декрет Президента Респ. Беларусь, 23 ноября 2017 г., № 7 : в ред. Декрета Президента Респ. Беларусь от 18.12.2019 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.
6. Положение о порядке приемки в эксплуатацию объектов строительства [Электронный ресурс] : утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь, 6 июня 2011 г., № 716 : в ред. постановления Совета Министров Респ. Беларусь от 29.03.2019 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.
7. О мерах по совершенствованию строительной деятельности [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 14 янв. 2014 г., № 26 : в ред. Указа Президента Респ. Беларусь от 07.04.2020 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.
8. Перечень технических нормативных правовых актов, взаимосвязанных с техническим регламентом «Здания и сооружения, строительные материалы и изделия. Безопасность» (ТР 2009/013/ВУ) [Электронный ресурс] : утв. постановлением Мин-ва арх. и стр-ва Респ. Беларусь, 4 марта 2016 г., № 7 : в ред. постановления Совета Министров Респ. Беларусь от 04.11.2016 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.
9. О техническом нормировании и стандартизации [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 5 янв. 2004 г., № 262-З : в ред. Закона Респ. Беларусь от 18.12.2019 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.

10. О строительных нормах и правилах [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 5 июня 2019 г., № 217 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.
11. Привалов, Ю.А. Комментарий к Указу Президента Республики Беларусь от 05.06.2019 № 217 «О строительных нормах и правилах» [Электронный ресурс] / Ю.А. Привалов // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.
12. Об охране труда [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 23 июня 2008 г., № 356-З : в ред. Закона Респ. Беларусь от 18.12.2019 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.
13. Федорец, А.Г. О нормативном регулировании и стандартизации в охране труда / А.Г. Федорец // Энергобезопасность в охране труда. – 2011. – № 3. – С. 3–9.
14. Положение о надзоре за рациональным использованием топлива, электрической и тепловой энергии, реализацией пользователями и производителями топливно-энергетических ресурсов мер по экономии этих ресурсов и соблюдением норм расхода котельно-печного топлива, электрической и тепловой энергии [Электронный ресурс] : утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь, 29 янв. 2013 г., № 66 : в ред. постановления Совета Министров Респ. Беларусь от 18.04.2018 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.
15. Правила пожарной безопасности для жилых домов, строений и сооружений, расположенных на придомовой территории, садовых домиков, хозяйственных строений и сооружений, расположенных на земельном участке, предоставленном для ведения коллективного садоводства, дач, хозяйственных строений и сооружений, расположенных на земельном участке, предоставленном для дачного строительства [Электронный ресурс] : утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь, 25 марта 2020 г., № 13 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.
16. О пожарной безопасности [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 15 июня 1993 г., № 2403-ХП : в ред. Закона Респ. Беларусь от 11.11.2019 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.
17. О создании учреждения [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 28 февр. 2019 г., № 92 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.
18. О деятельности Департамента государственной инспекции труда по обеспечению соблюдения законодательства о труде и об охране труда [Электронный ресурс] : постановление Мин-ва труда и соц. защиты Респ. Беларусь, 28 февр. 2018 г., № 19 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.
19. О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 16 окт. 2009 г., № 510 : в ред. Указа Президента Респ. Беларусь от 31.12.2019 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.

Поступила 27.10.2020

## ABOUT SOME QUESTIONS OF AUTHORITIES OF SUPERVISOR BODIES

*O. GURINA*

*The article is devoted to the study of the activities of supervisory authorities on the example of Gosenergogaznadzor in terms of state energy supervision. The author carries out a comparative legal analysis of the competence of Gosenergogaznadzor and other bodies according to two criteria: the unity of power and the clarity of their separation according to departmental grounds. As a result, the difficulties of unambiguous identification of the subject area of activity of supervisory authorities are revealed. In this regard, the same issues can be assessed by several bodies, duplicating each other, or vice versa, remain out of sight. On the basis of the study, the reasons and prerequisites that led to such circumstances are formulated, and proposals are developed that are aimed at overcoming the current situation in order to create a transparent interaction of the supervisory authorities with the subjects of influence.*

**Keywords:** *authority, competence, supervisory bodies, forms of supervision, licensing.*