

УДК 342.951

## АДМИНИСТРАТИВНО-НАДЗОРНОЕ ПРОИЗВОДСТВО ПО РЕАЛИЗАЦИИ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОГО НАДЗОРА: ПОНЯТИЕ И ВИДЫ

О.В. ГУРИНА

(Белорусский государственный университет, Минск)

*Исследуется административно-надзорное производство по реализации энергетического надзора. В связи с тем, что понимание данной правовой категории в науке административного права не сформировалось, автор обращается к изучению административно-надзорного производства в целом. На основании правового анализа различных представлений о нем, а также определения предметной характеристики, вырабатывается дефиниция «административно-надзорное производство по реализации энергетического надзора». В целях уяснения содержания рассматриваемой правовой категории, изучаются направления государственного энергетического надзора. При исследовании ее видов обращается внимание на наличие в специальной литературе различных подходов к дифференциации административно-надзорного производства. Для оценки соответствия данных подходов правоприменительной практики осуществлен формально-логический анализ белорусского законодательства, опираясь на который выработаны виды административно-надзорного производства по реализации энергетического надзора.*

В современных условиях особая значимость придается упорядочению деятельности органов исполнительной власти. С помощью процессуальных норм осуществляется организация их эффективного функционирования, обеспечивается приоритет прав и законных интересов физических и юридических лиц, создаются правовые гарантии их соблюдения. При этом особого внимания заслуживает осуществление административного надзора как непосредственно связанного с применением мер административного принуждения. Его правовая регламентация устанавливает технологические правила реализации должностными лицами надзорных органов возложенных на них полномочий, тем самым способствуя более полному и четкому исполнению норм права. К тому же позволяет избежать дестабилизирующего влияния на деятельность поднадзорного субъекта, поскольку он проинформирован на основании норм права о возможных разрешенных действиях надзорных органов.

Процессуальной формой реализации административного надзора является административно-надзорное производство. Его правовые основы заложены в общих нормах права, регламентирующих порядок совершения административно-надзорных действий, и специальных, закрепляющих предметную характеристику административного надзора.

Цель настоящей работы – охарактеризовать административно-надзорное производство по реализации энергетического надзора, классифицировать его виды.

Вопросы понимания административно-надзорного производства по реализации энергетического надзора не были предметом самостоятельного исследования, в связи с чем автор опирался на научные труды об административно-надзорном производстве в целом (Д.Н. Бахрах, П.И. Кононов, А.В. Мартынов, С.М. Зырянов и др.).

**Основная часть.** В специальной литературе обосновываются различные подходы к вопросу о том, что следует понимать под административно-надзорным производством. Так, П.И. Кононов считает, что административно-надзорное производство – это «осуществление административного надзора в отношении индивидуально определенных физических или юридических лиц (организаций), то есть проведение проверочных мероприятий, направленных на выявление нарушений действующего законодательства, и применение к правонарушителям соответствующих мер административного принуждения...» [1].

По мнению С.М. Зырянова, «административно-надзорное производство – это комплекс урегулированных правом взаимообусловленных и взаимосвязанных процессуальных действий, которые образуют определенную совокупность процессуальных правоотношений; требуют установления, доказывания, а также обоснования всех обстоятельств административно-надзорного дела; обуславливают необходимость закрепления, официального оформления полученных результатов в соответствующих процессуальных актах-документах» [2, с. 299].

По заключению А.В. Мартынова, «административно-надзорное производство является видом административно-юрисдикционных производств, представляющим собой совокупность взаимосвязанных административно-процессуальных норм, регулирующих порядок совершения административно-надзорных действий (наблюдение, проверка, применение мер административного принуждения и т.д.), в результате которых реализуются государственно-управленческие функции по обеспечению законности, конституционных прав и свобод граждан, безопасности в деятельности организационно неподчиненных

государственных органов власти и их должностных лиц, общественных организаций, других юридических лиц, а также граждан» [3, с. 399].

Таким образом, административно-надзорное производство рассматривается как совокупность взаимосвязанных административно-процессуальных *норм*, регулирующих порядок совершения административно-надзорных действий, либо как комплекс процессуальных *действий*, проверочных мероприятий.

Нам представляется более обоснованной позиция, согласно которой административно-надзорное производство – это урегулированный нормами права *порядок* совершения административно-надзорных действий. Именно посредством упорядочения, регламентации последовательности в процессуальном законодательстве действий надзорных органов обеспечивается реализация материальных норм права.

Опираясь на правовой анализ различных представлений об административно-надзорном производстве, можно сделать заключение, что включаемые в него действия, *во-первых*, совершаются в отношении индивидуально-определенных поднадзорных субъектов, *во-вторых*, направлены на обеспечение законности в деятельности организационно неподчиненных поднадзорных субъектов, в целях обеспечения безопасности общества и государства, защиты прав и свобод субъектов административно-правовых отношений.

Предметная характеристика административно-надзорного производства по реализации энергетического надзора закреплена в специальном законодательстве. Так, в силу пункта 1 Положения о государственном энергетическом надзоре в Республике Беларусь, утвержденного постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 10 января 1998 г. № 26 (далее – Положение о госэнергонадзоре Республики Беларусь) [4], государственный энергетический надзор осуществляется в целях обеспечения безопасности жизни и здоровья людей, устойчивого функционирования энергетического оборудования, систем энергоснабжения, соблюдения правил снабжения и пользования электрической и тепловой энергией.

На основании обобщения вышеизложенного представляется возможным сделать заключение, что *административно-надзорное производство по реализации энергетического надзора* – это урегулированный нормами права порядок совершения административно-надзорных действий в отношении индивидуально-определенных поднадзорных субъектов, в результате которых реализуются государственно-охранительные функции по обеспечению безопасности жизни и здоровья людей, устойчивого функционирования энергетического оборудования, систем энергоснабжения, соблюдения правил снабжения и пользования электрической и тепловой энергией.

В науке административного права административные производства классифицируют по различным критериям, обобщение которых осуществил А.В. Мартынов [5, с. 109]:

- а) характер индивидуально-конкретных дел в сфере управления, то есть свойства общие для данной группы дел;
- б) характер функций управления;
- в) особенности административно-процессуальных отношений, входящих в административное производство;
- г) «предметное содержание», то есть специфика дел, которая обусловила специфику норм, регулирующих решение этих специальных дел;
- д) юридические последствия применяемых в результате процессуальной деятельности средств административно-правового регулирования и др.

Исходя из правового анализа норм Положения о госэнергонадзоре Республики Беларусь, можно сделать вывод, что осуществление государственного энергетического надзора направлено на осуществление надзора:

- 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 Республики Беларусь (далее – органы госэнергонадзора Республики Беларусь);

- 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;

- 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 госэнергонадзора Республики Беларусь.

Опираясь на исследование указанных направлений, представляется, что административно-надзорное производство по реализации энергетического надзора включает в себя следующие категории дел:

1) дела о проверке соответствия деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в области энергоснабжения, а также о проверке соответствия деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и физических лиц в области энергопотребления (в том числе при проектировании, строительстве, реконструкции, капитальном ремонте, вводе в эксплуатацию энергетических объектов) требованиям безопасности и эксплуатационной надежности, установленным нормативными правовыми актами, в том числе техническими нормативными правовыми актами;

2) дела о проверке соответствия технического состояния электрических и теплоиспользующих установок и сетей юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и физических лиц требованиям безопасности и эксплуатационной надежности, установленным нормативными правовыми актами, в том числе техническими нормативными правовыми актами.

Соответственно, содержанием административно-надзорного производства по реализации энергетического надзора является разрешение дел, связанных с осуществлением надзора:

1) за энергоснабжением и энергопотреблением;

2) техническим состоянием электрических и теплоиспользующих установок и сетей.

Следует отметить, что выделенные нами составляющие административно-надзорного производства по реализации энергетического надзора неразрывно связаны между собой. Например, согласно пункту 13 перечня мероприятий технического (технологического, поверочного) характера, утвержденного постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 30 ноября 2012 г. № 1105 [6], при обследовании электро- и (или) теплоустановок, теплоисточников и потребителей тепловой энергии на предмет их готовности к работе в осенне-зимний период объектами являются соответственно теплоисточники, тепловые сети, системы теплопотребления в организациях. Из буквального толкования приведенной нормы следует, что органы госэнергонадзора Республики Беларусь вправе обследовать лишь указанные объекты. Однако согласно пункту 4.2.7 Технического кодекса установившейся практики 388-2012 (02230/02030) «Правила подготовки и проведения осенне-зимнего периода энергоснабжающими организациями и потребителями тепловой энергии», утвержденного и введенного в действие постановлением Министерства энергетики Республики Беларусь, Министерства жилищно-коммунального хозяйства Республики Беларусь от 6 июня 2012 г. № 27/8 [7], оформление акта проверки готовности теплоисточника к работе в осенне-зимний период возможно только при полном и своевременном (до 20 сентября текущего года) выполнении следующих условий:

а) обеспечение готовности к несению заданной тепловой мощности с указанием максимума тепловой мощности;

б) выполнение плановых ремонтов основного и вспомогательного оборудования в необходимых объемах и с качеством, соответствующим установленным нормам;

в) обеспечение готовности тепловых сетей и теплоисточника к выполнению температурного графика при всех диапазонах температур осенне-зимнего периода в данной местности;

г) обеспечение нормативного запаса топлива в количестве, обеспечивающем надежную работу теплоисточника;

д) наличие графика перевода теплоисточника на резервный вид топлива в дни значительных похолоданий или при сокращении поставок газа в Республику Беларусь;

е) выполнение запланированных мероприятий по предупреждению повреждений оборудования, сооружений и нарушений технологических схем в условиях низких температур наружного воздуха и т.д.

Таким образом, зримо обнаруживается, что при проведении рассматриваемого мероприятия дается оценка не только состоянию технического оборудования, но и соответствующей деятельности организации. Аналогичная тенденция прослеживается и при исследовании иных мероприятий технического (технологического, поверочного) характера.

Некоторыми российскими учеными (Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков [8, с. 444]) административно-надзорное производство подразделяется на производство по проведению плановых проверок (ординарное надзорное производство) и производство по проведению внеплановых проверок (экстраординарное надзорное производство); С.М. Зырянов дополнительно выделяет особое надзорное производство, регламентируемое специальными нормативными правовыми актами [2, с. 278]. Предпосылкой для этого послужила норма части 4 статьи 1 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [9], которой установлены изъятия для определенных видов государственного контроля (надзора). Так, особенности организации и проведения проверок в части, касающейся вида, предмета, оснований проведения проверок, сроков и периодичности их проведения, уведомлений о проведении внеплановых выездных проверок и согласования проведения внеплано-

вых выездных проверок с органами прокуратуры в отношении перечисленных в названной норме права видов государственного контроля (надзора), могут устанавливаться другими федеральными законами.

Назаров С.Н. выделяет «надзорно-проверочное производство, осуществляемое при наличии нарушений, не влекущих административную или уголовную ответственность, а также и при отсутствии сведений о каких-либо нарушениях с целью выявления (обнаружения) нарушений законодательства, и надзорно-административное производство, возбуждаемое при выявлении в ходе надзорно-проверочной деятельности административного правонарушения» [10, с. 14].

Критически оценивает подобную классификацию А.В. Мартынов, указывая, что «нельзя «скрещивать» неоднородные административные производства, то есть производство по делам об административных правонарушениях и административно-надзорное производство» [5, с. 428]. При этом считает, что административно-надзорное производство является видом административно-юрисдикционного производства [5, с. 399].

По мнению Б.В. Россинского и Ю.Н. Старилова, административно-надзорное производство относится к административно-юрисдикционному процессу, под которым они понимают «урегулированный нормами административного права порядок применения административного принуждения» [11, с. 666].

В то же время Д.Н. Бахрах относит административно-надзорное производство к административно-правонаделительному (оперативно-распорядительному) процессу [12, с. 298], который определяет как «деятельность субъектов государственной исполнительной власти по принятию и исполнению оперативно-распорядительных, правонаделительных и иных правоприменительных актов, направленная на организацию исполнения законов и иных правовых актов, осуществляемая в порядке, установленном административно-процессуальными нормами» [12, с. 296].

В целях оценки представленных точек зрения, используя формально-логический метод, обратимся к исследованию белорусского законодательства. Основным нормативным правовым актом, регулирующим надзорную деятельность в Республике Беларусь, является Указ Президента Республики Беларусь от 16 октября 2009 г. № 510 «О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь» (далее – Указ Президента Республики Беларусь № 510) [13]. Данным Указом утверждены положения, регламентирующие осуществление контроля (надзора) в форме проверок и мониторинга, а также определены мероприятия контролирующих (надзорных) органов, при осуществлении которых он не применяется (п. 20, 21 Указа Президента Республики Беларусь № 510).

Таким образом, представляется, что в зависимости от направлений деятельности контролирующих (надзорных) органов (форм контроля (надзора)) можно выделить следующие виды административно-надзорного производства:

- 1) административно-надзорное производство по проведению проверок;
- 2) административно-надзорное производство по проведению мониторинга;
- 3) административно-надзорное производство по проведению иных надзорных мероприятий.

При этом в пункте 21 Указа Президента Республики Беларусь № 510 объединены мероприятия, которые относятся к исключительной компетенции контролирующих (надзорных) органов, и мероприятия, которые характерны для всех органов государственного управления, а также для субъектов хозяйствования (рассмотрение обращений, осуществление административных процедур и др.). Последнее в силу того, что не относятся к мероприятиям надзорного характера, не охватываются третьим видом административно-надзорного производства.

Таким образом, применительно для органов госэнергонадзора Республики Беларусь данная классификация будет выглядеть следующим образом:

- 1) административно-надзорное производство по реализации энергетического надзора по проведению проверок;
- 2) административно-надзорное производство по реализации энергетического надзора по проведению мониторинга;
- 3) административно-надзорное производство по реализации энергетического надзора по проведению проверок, необходимых для подготовки к проведению массовых мероприятий;
- 4) административно-надзорное производство по реализации энергетического надзора по проведению мероприятий технического (технологического, поверочного) характера.

В соответствии с пунктами 59, 70 Положения о порядке организации и проведения проверок в Республике Беларусь, утвержденного Указом Президента Республики Беларусь № 510, на основании акта проверки (промежуточного акта проверки) по фактам выявленных нарушений проверяющим в пределах его компетенции может быть составлен протокол об административном правонарушении и (или) вынесено постановление по делу об административном правонарушении. Таким образом, в законодательстве зримо обнаруживается взаимосвязь надзорной и юрисдикционной деятельности. В то же время нельзя отрицать, что с этого момента происходит разделение производств: часть действий совершается в рамках

проверки (например, изучение возражений по акту (справке) проверки, выдача требования (предписания) об устранении нарушений, обжалование решений, действий (бездействия) проверяющих и др.), а часть – в рамках ведения административного процесса (например, передача протокола об административном правонарушении на рассмотрение, рассмотрение дела об административном правонарушении и др.).

Существует и обратная связь. Так, согласно подпункту 9.2 пункта 9 Указа Президента Республики Беларусь № 510 получение доказательств по делу об административном правонарушении является основанием для назначения внеплановой проверки. Следовательно, заявление физического лица, сообщение должностного лица государственного органа, общественного объединения, иной организации, являющиеся поводом для начала административного процесса, в свою очередь, служат основанием для назначения внеплановой проверки в целях сбора (проверки наличия) достаточных данных, указывающих на признаки административного правонарушения.

Таким образом, исходя из компаративного анализа законодательства можно сделать вывод о необходимой взаимосвязи и одновременно о самостоятельности надзорной и юрисдикционной деятельности.

В заключение проведенного исследования, обобщив вышесказанное, можно сформулировать следующие **выводы**:

1) *административно-надзорное производство по реализации энергетического надзора* представляет собой урегулированный нормами права порядок совершения административно-надзорных действий в отношении индивидуально-определенных поднадзорных субъектов, в результате которых реализуются государственно-охранительные функции по обеспечению безопасности жизни и здоровья людей, устойчивого функционирования энергетического оборудования, систем энергоснабжения, соблюдения правил снабжения и пользования электрической и тепловой энергией;

2) *содержание административно-надзорного производства по реализации энергетического надзора* включает в себя производство по разрешению дел, связанных с осуществлением надзора за энергообеспечением и энергопотреблением, и производство по разрешению дел, связанных с осуществлением надзора за техническим состоянием электрических и теплоиспользующих установок и сетей;

3) *административно-надзорное производство по реализации энергетического надзора* можно подразделить на следующие виды:

- административно-надзорное производство по реализации энергетического надзора по проведению проверок;
- административно-надзорное производство по реализации энергетического надзора по проведению мониторинга;
- административно-надзорное производство по реализации энергетического надзора по проведению проверок, необходимых для подготовки к проведению массовых мероприятий;
- административно-надзорное производство по реализации энергетического надзора по проведению мероприятий технического (технологического, поверочного) характера.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Кононов, П.И. Современное состояние и вопросы кодификации административно-процессуального законодательства / П.И. Кононов // Журнал рос. права. – 2001. – № 7 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://lawlib.at.ua/publ/1-1-0-5>. – Дата доступа: 23.06.2015.
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 / А.В. Мартынов. – М.: NOTA BENE, 2010. – 548 с.
4. Положение о государственном энергетическом надзоре в Республике Беларусь [Электронный ресурс]: утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь, 10 янв. 1998 г., № 26: в ред. постановления Совета Министров Респ. Беларусь от 12.02.2014 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.
5. Мартынов, А.В. Проблемы классификации административно-надзорных производств: их критерии и виды / А.В. Мартынов // Пробелы в рос. законодательстве. – 2009. – № 4 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cyberleninka.ru/article/n/problemy-klassifikatsii-administrativno-nadzornyh-proizvodstv-ih-kriterii-i-vidy>. – Дата доступа: 18.09.2015.
6. Перечень мероприятий технического (технологического, поверочного) характера [Электронный ресурс]: утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь, 30 ноября 2012 г., № 1105: в ред. постановления Совета Министров Респ. Беларусь от 30.07.2015 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.

7. Правила подготовки и проведения осенне-зимнего периода энергоснабжающими организациями и потребителями тепловой энергии: ТКП 388-2012 (02230/02030). – Введ. 01.09.2012. – Минск: РУП «БЕЛТЭИ», 2012. – 40 с.
8. Бахрах, Д.Н. Административное право: учебник / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – 2-е изд., изм. и доп. – М.: Норма, 2005. – 800 с.
9. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля [Электронный ресурс]: Федер. закон, 26 дек. 2008 г., № 294-ФЗ; в ред. Федер. закона 13.07.2015 // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». – М., 2015.
10. Назаров, С.Н. Надзор в правовой политике России: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / С.Н. Назаров; Рост. юрид. ин-т МВД Рос. Федерации. – Ростов н/Д, 2009. – 51 с.
11. Россинский, Б.В. Административное право: учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – Изд. 4-е. – М.: Норма, 2009. – 927 с.
12. Бахрах, Д.Н. Административное право России: учебник / Д.Н. Бахрах. – Изд. 5-е. – М.: Эксмо, 2010. – 608 с.
13. 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 06.05.2015 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология Проф / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.

Поступила 25.09.2015

#### THE ADMINISTRATIVE-SUPERVISORY PRODUCTION FOR IMPLEMENTATION OF ENERGY SUPERVISION

*O. GURINA*

*The understanding of this administrative category in the science of administrative law was not formed, that is why the author turns to the study of administrative-supervisory production in all. Based on administrative analysis of different performances about administrative-supervisory production and definition of subject characteristic, the author produces the definition “administrative-supervisory production for implementation of energy supervision”. Directions of state energy supervision are studied to understand the content of this administrative category. Researching its types, the author takes attention to the presence in the special literature different approaches to differentiation of administrative-supervisory production. To value appropriates these approaches of the law enforcement practice, the author produces formally-logic analysis of Belarusian legislation and with its help he produces types of administrative-supervisory production for implementation of energy supervision.*