

РОЗДІЛ V

Міжнародне наукове співробітництво

УДК 342:351.824.11

О. Гурина

Организационно-правовой аспект административного надзора в сфере газоснабжения

В статье исследуются надзорные функции по обеспечению надежной и безопасной эксплуатации систем газоснабжения. Частично указанные функции реализуются газоснабжающими организациями. В целях совершенствования управленческой деятельности в сфере газоснабжения, устранения правовых коллизий, представляется целесообразным передать публичные функции РУП-облгаз в части реализации надзорных полномочий органам государственного энергетического надзора Республики Беларусь.

Ключевые слова: административный надзор, органы государственного газового надзора, газопоставляющая организация, публично значимые функции, газоснабжения.

Постановка научной проблемы и ее значение. В целях совершенствования контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь принят ряд нормативных правовых актов. При этом одним из важнейших ориентиров проводимой политики является сокращение количества контролируемых (надзорных) органов. Уменьшение их числа позволит не только снизить нагрузку на проверяемых субъектов хозяйствования, создав тем самым более благоприятный климат для предпринимательской деятельности, но и сократить расходы на содержание государственного аппарата. В то же время, подобные меры должны реализовываться на основе взвешенных, мотивированных предложений с тем, чтобы общественно значимая сфера, сопряженная с потенциальной опасностью или рисками, не осталась без наблюдения.

Для повышения эффективности проводимой политики, на наш взгляд, пересмотру должен быть подвергнут не только состав контролируемых (надзорных) органов, но и контрольные (надзорные) функции как таковые. Это позволит выявить латентную проверочную деятельность и принять меры по ее упорядочению, защите проверяемых субъектов. Учитывая обширность обозначенной проблемы, автор проводит ее изучение в одной из сфер жизнедеятельности общества, имеющей стратегически важное значение, – газоснабжении.

Следует отметить, что специальные исследования в данной области не проводились. В научной и учебной литературе рассматривается, главным образом, гражданско-правовая сторона газоснабжения. Некоторые аспекты указанной проблематики нашли отражение в трудах В. Ю. Синюгина, С. Б. Жилиной, В. Е. Чиркина и др.

Формулировка цели и заданий статьи. Целью настоящей статьи является изучение надзорных функций по обеспечению надежной и безопасной эксплуатации систем газоснабжения и выработка предложений по их организационному совершенствованию. *Заданиями* этого исследования мы считаем: 1) установление источников правового регулирования в сфере административного надзора за газоснабжением; 2) анализ полномочий субъектов этой сферы управления; 3) наработка предложений по усовершенствованию правовых и организационных аспектов административного надзора за газоснабжением.

Изложение основного материала и обоснование полученных результатов исследования. Основные критерии оценки системы газоснабжения – эффективная, надежная и безопасная эксплуатация ее объектов. Административный надзор за соблюдением указанных требований в советский период осуществлялся органами государственного газового надзора СССР в силу

Положения о государственном газовом надзоре в СССР, утвержденного постановлением Совета Министров СССР от 11 апреля 1980 г. № 297 [1].

На современном этапе существование органов государственного газового надзора в Республике Беларусь носит декларативный характер. В частности, пунктом 5 перечня органов, уполномоченных на осуществление контроля (надзора), утвержденного постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 1 февраля 2010 г. № 131 [2] предусмотрено функционирование органа государственного энергетического и газового надзора – Управления государственного энергетического и газового надзора и охраны труда Министерства энергетики Республики Беларусь. Однако фактически данное управление преобразовано в один из отделов Министерства энергетики Республики Беларусь [3]. Компетенция рассматриваемых органов урегулирована правовыми нормами лишь частично. Так, в соответствии с пунктом 1.4 постановления Министерства энергетики Республики Беларусь от 23 июля 2007 г. № 27 «О предоставлении полномочий на составление протоколов об административных правонарушениях и утверждении форм документов по делам об административных правонарушениях» (далее – постановление Министерства энергетики Республики Беларусь № 27) должностным лицам органов государственного газового надзора предоставлены полномочия на составление протоколов об административных правонарушениях и подготовку дел об административных правонарушениях к рассмотрению по делам об административных правонарушениях, предусмотренных рядом статей Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях [4].

В Российской Федерации Управление газового надзора в СССР Министерства газовой промышленности СССР было преобразовано в дочернее общество ОАО «Газпром» – ООО «Газнадзор» [5]. Следует отметить, что ОАО «Газпром» является глобальной энергетической компанией. Основные направления ее деятельности – геологоразведка, добыча, транспортировка, хранение, переработка и реализация газа и других углеводородов, а также производство и сбыт электрической и тепловой энергии. В целях оценки состояния промышленной и энергетической безопасности своих дочерних предприятий, формирования целей и политики в области промышленной безопасности, разработки и реализации способов их достижения и было учреждено ООО «Газнадзор» [5]. Основными направлениями его деятельности является контроль за: 1) обеспечением дочерними обществами и организациями ОАО «Газпром» работоспособности и безопасного функционирования объектов Единой системы газоснабжения (далее – ЕСГ), соблюдением требований норм, правил и иных нормативных правовых актов в строительстве, реконструкции, капитальном ремонте и эксплуатации газовых объектов; 2) обеспечением рационального и эффективного использования газа дочерними обществами и организациями ОАО «Газпром»; 3) обеспечением дочерними обществами и организациями ОАО «Газпром» надежной, безопасной и экономически эффективной эксплуатации энергетического оборудования и сооружений объектов ЕСГ в соответствии с внутренними документами ОАО «Газпром»; 4) обеспечением дочерними обществами и организациями ОАО «Газпром» требований законодательства в области охраны окружающей среды [6].

Таким образом, ООО «Газнадзор» осуществляет от имени ОАО «Газпром» многопрофильный корпоративный инспекционный контроль промышленной, энергетической и экологической безопасности подведомственных объектов, объединяя в себе функции нескольких надзорных органов. Следует отметить, что надежное и безопасное функционирование объектов энергохозяйства ОАО «Газпром» обеспечивается ООО «Газнадзор» во взаимодействии с Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору. Так, положительным результатом такого взаимодействия стал целый ряд совместно разработанных документов в области организации проведения отраслевого контроля, технического надзора заказчика, расследования аварий и инцидентов, проведения совместных обследований дочерних обществ, организации корпоративного обучения и аттестации специалистов и др. [5].

В Республике Беларусь функции по обеспечению использования на объектах газораспределительной системы энергосберегающих оборудования и новейших технологий, оборудования, снижающего вредное воздействие на окружающую среду; а также по осуществлению мероприятий, направленных на обеспечение пожарной, промышленной и экологической безопасности объектов газораспределительной системы, охраны окружающей среды относятся к основным функциям газоснабжающей организации (статья 13 Закона Республики Беларусь от 4 января 2003 г. № 176-З «О газоснабжении» (далее – Закон Республики Беларусь «О газоснабжении»)) [7]. Газоснабжающая организация – это собственник объектов газораспределительной системы и (или) уполномоченное им лицо, осуществляющие снабжение газом потребителей газа и оказание

услуг по транспортировке газа потребителям газа (ст.1 Закона Республики Беларусь «О газоснабжении»).

Следует отметить, что в Республике Беларусь транспортировка газа по магистральным и распределительным трубопроводам признается сферой естественных монополий (статья 3 Закона Республики Беларусь от 16 декабря 2002 г. № 162-З «О естественных монополиях») [8].

Газоснабжающие организации, входящие в состав Государственного производственного объединения «Белтопгаз» (далее – РУП-облгаз), обеспечивают безопасное и бесперебойное снабжение природным и сжиженным газом потребителей. Комплекс предоставляемых ими услуг охватывает практически все направления, связанные с газоснабжением, эксплуатацией, реконструкцией и ремонтом газового хозяйства. Это и проектирование объектов газораспределительной системы, и строительство, и монтаж, и обслуживание газопроводов и газового оборудования.

В целях безопасного и бесперебойного снабжения природным и сжиженным газом потребителей РУП-облгаз проводится замена морально устаревшего оборудования, осуществляется систематическое обслуживание объектов системы газоснабжения, контролируется работа оборудования и расход газа потребителями. Кроме того, для достижения обозначенных целей газоснабжающие организации наделяются рядом полномочий:

- выдают технические условия на присоединение объектов газопотребления к газораспределительной системе;

- согласовывают в проектной документации на газоснабжение отступления от требований технических условий, технических нормативных правовых актов, взаимосвязанных с техническим регламентом Республики Беларусь «Здания и сооружения, строительные материалы и изделия. Безопасность» (ТР 2009/013/ВУ);

- осуществляют непосредственное подключение объектов газопотребления и опломбировку приборов учета расхода газа;

- выдают разрешения на право производства ремонтных, строительных и земляных работ в охранной зоне объектов газораспределительной системы (пункты 3.1.8, 3.7, 3.31-1, 3.13 единого Перечня административных процедур, осуществляемых государственными органами и иными организациями в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, утвержденного постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 14 февраля 2009 г. № 193) [9].

Исходя из формально-логического анализа предмета деятельности РУП-облгаз, а также его полномочий правомерно заключение, что указанный субъект хозяйствования выполняет ряд функций не столько в своих интересах, сколько в интересах государства, т.е. публичных функций.

Так, по мнению С. Б. Жилиной «публичные функции – это направления деятельности различных субъектов, главным образом государства и муниципальных образований, по удовлетворению публичного, то есть общественного, интереса, признанного и охраняемого государством. Основным субъектом, который осуществляет публичные функции, является государство (муниципальное образование). В то же время, публичные функции могут осуществлять и осуществляют негосударственные структуры и организации: «Газпром», РАО «ЕЭС России», ОАО «Российские железные дороги», нотариусы, адвокаты, банки, аудиторы, средства массовой информации, отдельные граждане» [10, с. 6-7].

В. Ю. Синюгин считает, что «если правовой нормой предусмотрена обязанность организации вступить в правоотношения с иными лицами или обязанность иных лиц вступить в правоотношения с такой организацией либо любой иной организацией того же вида, можно с уверенностью утверждать, что такая организация осуществляет публично значимые функции» [11, с. 84].

Следует отметить, что понимание правового статуса газоснабжающих организаций является важной предпосылкой урегулирования административно-правовых отношений с их участием, а также совершенствования правового регламентирования управленческой деятельности в области газоснабжения. В связи с этим, остановимся на этом вопросе более подробно.

Так, в специальной литературе выделяют следующие признаки организаций, осуществляющих публично значимые функции:

- «1. Такие организации создаются государством либо государство устанавливает усложненный механизм наделения их правоспособностью.

2. Цели деятельности, основные функции и иные основы правового статуса таких организаций либо их вида устанавливаются нормативным правовым актом.

3. Такие организации (представители таких организаций) имеют право совершать действия по управлению (реализовывать управленческие функции) в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от них, т.е. осуществлять администрирование.

4. Правоспособность таких организаций предопределена целью реализации (содействия реализации) прав и законных интересов неопределенного круга лиц. Право заниматься иной деятельностью принадлежит таким организациям, но лишь в той части, в которой это соответствует основной цели» [11, с. 83-84].

Исследование правовой действительности позволяет констатировать имманентность указанных признаков РУП-облгаз. В частности, последние являются унитарными предприятиями республиканской формы собственности; их основные функции, как газоснабжающих организаций, закреплены в статье 13 Закона Республики Беларусь «О газоснабжении»; они осуществляют административные процедуры и реализуют иные управленческие функции; их деятельность сопряжена с правами и законными интересами неопределенного круга лиц, причем эта деятельность носит общественно полезный характер.

Важной характеристикой субъектов, осуществляющих публично значимые функции и не относящихся к органам публичной власти, является возможность проведения ими проверок [11, с. 84-85]. Указанным полномочием обладает и РУП-облгаз. Кроме того, в силу пунктов 1.5-1.6 Постановления Министерства энергетики Республики Беларусь № 27 должностные лица РУП-облгаз уполномочены составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять подготовку дел об административных правонарушениях к рассмотрению по делам об административных правонарушениях, предусмотренных рядом статей Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях. При этом отметим, что согласно пункту 11 части 1 статьи 3.30 Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях [12] право составлять протоколы об административных правонарушениях за нарушения, выявленные в рассматриваемой сфере, предоставлено должностным лицам органов государственного энергетического и газового надзора Министерства энергетики Республики Беларусь. Таким образом, фактически РУП-облгаз приравнивается к органу государственного газового надзора, что свидетельствует о наличии надзорных функций.

На основании изложенного, можно аргументировано утверждать, что РУП-облгаз является инструментом государства по реализации им публичных функций. Однако с наличием правового статуса организации, осуществляющей публично значимые функции, российские ученые-административисты связывают ряд проблем. В частности, не разработан механизм реализации публичных функций вне системы органов публичной власти, не предусмотрены меры ответственности за ненадлежащее их исполнение и др. [11, с. 85; 10, с. 3-4].

Следует отметить, что указанные проблемы актуальны и для белорусского законодательства. Так, поскольку РУП-облгаз не относится к контролирующим (надзорным) органам, проверяемые им юридические лица и индивидуальные предприниматели не обладают правами, гарантированными Указом Президента Республики Беларусь от 16 октября 2009 г. № 510 «О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь» [13] (далее – Указ Президента Республики Беларусь № 510). В то же время, как справедливо отмечает В.Ю. Синюгин, «в процессе подобных проверок права предпринимателей затрагиваются ничуть не в меньшей степени, чем при проверках, проводимых органами публичной власти [11, с.84-85].

Деятельность РУП-облгаз, как субъекта хозяйствования, проверяется в соответствии с требованиями Указа Президента Республики Беларусь № 510. Однако данный Указ не применяется при осуществлении контроля (надзора) за выполнением возложенных на контролирующие (надзорные) органы, не являющиеся государственными органами, контрольных (надзорных) функций (абз. 26 п. 21 Указа Президента Республики Беларусь № 510). На основании изложенного, представляется, что предметом проверки РУП-облгаз, проводимой по координационному плану контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь, не охватывается проверка составления его должностными лицами протоколов об административных правонарушениях, осуществления подготовки дел об административных правонарушениях к рассмотрению и других аналогичных функций.

Характеризуя правовой статус РУП-облгаз, следует подчеркнуть его коммерческий интерес. Между тем, среди ученых высказывается точка зрения о том, что публичные функции должны реализовываться некоммерческими организациями. Например, В. Е. Чиркин, определяя близкий по значению термин «юридическое лицо публичного права» указывает, что это «признанное публичной властью в этом качестве материальное и публично-правовое некоммерческое образование,

выступающее в правоотношениях в различных организационно-правовых формах в целях общего блага путем применения публичной власти, сотрудничества с ней, давления на нее, имеющее название, другие идентифицирующие признаки, обладающее имуществом, имеющее права и обязанности и несущее ответственность за свои правовые акты и действия» [14, с. 94].

По нашему мнению, наличие двойной природы РУП-облгаз может привести к конфликту публично-правовых и частно-правовых интересов. Кроме того, в белорусском законодательстве содержится прямой запрет на осуществление контрольных (надзорных) функций коммерческими организациями (п. 5.4 Указа Президента Республики Беларусь от 26 июля 2012 г. № 332 «О некоторых мерах по совершенствованию контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь») [15].

Выводы и перспективы дальнейших исследований. Учитывая, что в белорусском законодательстве отсутствует понятие «организации, осуществляющие публично значимые функции», и, как следствие не урегулированы особенности их правового статуса, в целях совершенствования управленческой деятельности в сфере газоснабжения, устранения правовых коллизий, представляется целесообразным передать публичные функции РУП-облгаз в части реализации надзорных полномочий органам государственного энергетического надзора.

Следует отметить, что этимологически термин «энергетический надзор» не ограничивается воздействием лишь на электрическую и тепловую энергию, в силу более широкого содержательного наполнения комплексной отрасли энергетики, которая включает в себя наряду с электроэнергетикой другие подотрасли, в том числе и газовую. Однако однородность объединяемых функций не сводится только к общей принадлежности к сфере энергетики, а характеризуется и предметным содержанием деятельности. Так, в силу п. 1 Положения о государственном энергетическом надзоре в Республике Беларусь, утвержденном постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 10 января 1998 г. № 26 [16] 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.

Предложенные преобразования не только повысят эффективность деятельности в сфере обеспечения надежности и безопасности систем газоснабжения путем ее упорядочения в рамках функционирования органов государственного энергетического надзора, но и не повлекут увеличение количества надзорных органов и дополнительных затрат из бюджета.

Источники и литература

1. Положение о государственном газовом надзоре в СССР: утв. постановлением Совета Министров СССР от 11 апреля 1980 г. № 297 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pravo.levonevsky.org/baza/soviet/sssr3719.htm>.
2. Об органах, уполномоченных на осуществление контроля (надзора): постановление Совета Министров Респ. Беларусь от 1 февраля 2010 г. № 131 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pravo.newsby.org/belarus/postanovsm3/sovm458.htm>.
3. Организационная структура центрального аппарата Министерства энергетики Республики Беларусь [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.minenergo.gov.by/ru/about/struct>.
4. О предоставлении полномочий на составление протоколов об административных правонарушениях и утверждении форм документов по делам об административных правонарушениях: постановление М-ва энергетики Респ. Беларусь от 23 июля 2007 г. № 27 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pravoby.info/docum09/part11/akt11118.htm>.
5. Медведев В. Н. Совершенствование надзорной деятельности ООО «Газнадзор» во взаимодействии с государственными органами по контролю и надзору в энергетике / В. Н. Медведев // Энергонадзор и энергобезопасность. – 2007. – № 4 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.combienergy.ru/stat1126.html>.
6. Газпром газнадзор (ООО) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gazprom.ru/about/subsidiaries/list-items/gaznadzor>.
7. О газоснабжении: Закон Респ. Беларусь от 4 января 2003 г., № 176-З [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://kodeksy-by.com/zakon_rb_o_gazosnabzhenii.htm.
8. О естественных монополиях: Закон Респ. Беларусь от 16 декабря 2002 г., № 162-З [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=H10200162>.
9. Перечень административных процедур, осуществляемых государственными органами и иными организациями в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей: утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь от 17 февраля 2012 г., № 156 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pravo.by/pdf/2012-35/2012-35%28010-398%29.pdf>.

10. Жилина С. Б. Правовое обеспечение исполнения коммерческими банками публичных функций в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / С. Б. Жилина ; Рос. юрид. ин-т МВД Рос. Федерации. – Ростов н/Д., 2006. – 28 с.
11. Синюгин В. Ю. Административно-правовой статус субъектов, осуществляющих публично значимые функции / В. Ю. Синюгин // Вестн. Омского ун-та. Сер. Право. – 2014. – № 2 (39). – С. 81-85.
12. Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях: принят Палатой представителей 9 ноября 2006 г., одобр. Советом Респ. 1 декабря 2006 г., в ред. Закона Респ. Беларусь от 10 января 2015 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.pravo.by/world_of_law/text.asp?RN=hk0600194.
13. О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь: Указ Президента Респ. Беларусь от 16 октября 2009 г. № 510 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.bgs.by/files/files/Pril6.doc>.
14. Чиркин В. Е. Юридическое лицо публичного права / В. Е. Чиркин. – М.: Норма, 2007. – 352 с.
15. О некоторых мерах по совершенствованию контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь: Указ Президента Респ. Беларусь от 26 июля 2012 г. № 332 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=P31200332&p1=1>.
16. Положение о государственном энергетическом надзоре в Республике Беларусь: утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь от 10 января 1998 г. № 26 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=23093.

Гурина О. Організаційно-правовий аспект адміністративного нагляду у сфері газопостачання. У статті досліджуються наглядові функції у сфері забезпечення надійної та безпечної експлуатації систем газопостачання. У радянський період зазначені функції здійснювалися органами державного газового нагляду. На сучасному етапі в Республіці Білорусь відповідний спеціалізований наглядовий орган фактично відсутній. У той же час частково функції із забезпечення надійної та безпечної експлуатації систем газопостачання здійснюються газопостачальними організаціями. Вивчення їх правового статусу дозволило виявити ряд проблем у правозастосовчій практиці. Одним із способів їх подолання може стати передача публічно значущих функцій газопостачальних організацій в частині реалізації наглядових повноважень органам державного енергетичного нагляду Республіки Білорусь. Запропоновані реформи не тільки підвищать ефективність діяльності у сфері забезпечення надійності та безпеки систем газопостачання шляхом її впорядкування в рамках функціонування органів державного енергетичного нагляду, але й не спричинять збільшення кількості наглядових органів і додаткових витрат з бюджету.

Ключові слова: адміністративний нагляд, органи державного газового нагляду, газопостачальні організації, публічно значущі функції, газопостачання.

Gurina O. Organizational and Legal Aspect of Administrative Supervision in the Sphere of Gas Supply. In the article supervising functions on ensuring reliable and safe operation of systems of gas supply have been investigated. During the Soviet period the mentioned functions were carried out by bodies of the state gas supervision. At the present stage in Republic of Belarus the appropriate specialized supervisory authority is actually absent. At the same time functions on ensuring reliable and safe operation of systems of gas supply are partially carried out by the gas supplying organizations. Studying of their legal status allowed us to reveal a number of problems in law-enforcement practice. One of the ways of their overcoming can be a transfer of publicly significant functions of the gas supplying organizations regarding realization of supervising powers to state energy control and supervision bodies of Republic of Belarus. The offered transformations will not only increase efficiency of activity in the sphere of ensuring reliability and safety of systems of gas supply by its streamlining within functioning of bodies of the state energy control and supervision, but they will not lead to increase in number of supervisory authorities and additional expenses from the budget either.

Key words: administrative supervision, bodies of the state gas supervision, gas supplying organizations, publicly significant functions, gas supply.