

УДК 346.9

**Г.Д. ДЖУМАГЕЛЬДИЕВА**, канд.  
юрисд. наук, ст. науч. сотр., Институт экономико-  
правовых исследований НАН Украины

## **РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В СФЕРЕ ЭНЕРГОСБЕРЕЖЕНИЯ**

*Ключевые слова:* государственный контроль, энергосбережение, сферы контроля, контрольные полномочия, Государственное агентство по энергоэффективности и энергосбережению Украины

В настоящее время функции государственного контроля в сфере энергосбережения возложены на органы Государственного агентства по энергоэффективности и энергосбережению Украины, Государственного энергетического надзора, Государственного горного надзора. Распределение контрольных полномочий между указанными органами осуществляется в зависимости от сферы хозяйственной деятельности подконтрольного субъекта. Подобная «распорошенность» контрольных полномочий осложняет проведение единой государственной политики, что негативно сказывается на снижении энергоемкости отечественной экономики. С учетом вышеизложенного поиск оптимальной модели разграничения контрольных полномочий между указанными органами и определения направлений их взаимодействия представляется достаточно актуальным.

Проблеме разграничения полномочий между различными органами государственной власти и управления уделяется достаточное внимание на страницах научной литературы. В частности, А.Г. Бобковой проводились исследования концептуально-правовых проблем распределения полномочий в сфере обеспе-

чения рационального природопользования (в т.ч. использования ископаемых энергетических ресурсов) между центром и регионами [1, с.112–117], Н.Б. Юрова рассматривала разграничение полномочий в сфере управления электроэнергетикой [2, с.287–293] и др. Вместе с тем комплексных исследований порядка осуществления контроля за рациональностью использования энергоресурсов и энергии (энергосбережения) не проводилось. Поэтому целью настоящей статьи является исследование институционального аспекта осуществления контроля в сфере энергосбережения.

Согласно ч.4 ст.4 Закона Украины «Об основных принципах государственного надзора (контроля) в сфере хозяйственной деятельности» органы, уполномоченные осуществлять государственный надзор (контроль) в сфере хозяйственной деятельности, виды хозяйственной деятельности, являющиеся предметом контроля, определяются исключительно законом [3].

В соответствии со ст.26 Закона Украины «Об энергосбережении» государственный контроль в сфере энергосбережения осуществляется Государственной инспекцией по энергосбережению в порядке, определенном Кабинетом Министров Украины. В настоящее время в связи с реорганизацией органов исполнительной власти Инспекция была ликвидирована, а ее функции возложены на Государственное агентство по энергоэффективности и энергосбережению Украины (далее – ГАЭ).

Государственному контролю подлежат энергетическое хозяйство, включающее все предприятия и учреждения по получению, переработке, преобразованию, транспортировке, хранению, учету и использованию природных топливно-энергетических ресурсов (далее – ТЭР), размещенных на территории Украины, отдельные сооружения и инженерные объекты других предприятий и учреждений, которые используются для указанных целей. При этом под ТЭР в указанном нормативно-правовом акте под природными энер-

гетическими ресурсами понимается совокупность всех природных и преобразованных видов топлива (1) и энергии (2), которые используются в национальном хозяйстве. То есть, предполагается, что контроль в сфере энергосбережения охватывает и рациональность использования ресурсов и рациональность использования энергии, и должен осуществляться исходя из единых правил.

К контрольным полномочиям ГАЭ согласно Положению о нем относятся: организация и проведение государственной экспертизы по энергосбережению в порядке, установленном законодательством; осуществление государственного контроля в сфере эффективного использования ТЭР; участие в работе технических и государственных комиссий по принятию в эксплуатацию оборудования, использующего ТЭР и утилизирующего тепло, приборов учета и регулирования, систем комплексного измерения и учета потребления ТЭР, а также завершенных строительством новых и реконструированных предприятий, отдельных объектов независимо от формы собственности, которые используют ТЭР, в том числе объектов жилищно-гражданского назначения [4].

Из приведенного перечня видно, что ГАЭ наделено достаточным объемом компетенции для обеспечения проведения единой государственной политики в сфере энергосбережения. В то же время эффективной реализации указанной задачи препятствует несогласованность законодательства об энергосбережении с иными институтами хозяйственного законодательства, проявляющаяся в установлении специального порядка контроля в сфере использования отдельных видов энергоресурсов и энергии, с возложением соответствующих полномочий на иные органы контроля.

Как отмечено выше, ГАЭ вправе осуществлять контроль за рациональностью использования ТЭР. Очевидно, предметом контроля должна быть деятельность субъектов хозяйствования, охватывающая весь цикл «жизне-

деятельности» ТЭР: от добычи до конечного потребления. В то же время согласно ст.61 Кодекса Украины о недрах как акта специального регулирования отношений в сфере добычи ТЭР контрольные полномочия в сфере использования недр закреплены за Государственным комитетом по промышленной безопасности, охране труда и горному надзору, реорганизованный (далее – Госгорнадзор) [7]. ГАЭ основанных на законе полномочий контроля в этой сфере не имеет.

В то же время анализ порядка осуществления горного надзора свидетельствует о его преимущественной направленности на обеспечение безопасности проведения горных работ, т.е. вопросы рациональности ресурсопользования являются вторичными. Так, согласно ч.2 ст.19 Горного Закона Украины, горные работы осуществляются в соответствии с проектами и паспортами, разработанными и утвержденными в соответствии с правилами безопасности, правилами технической эксплуатации, едиными правилами безопасности при подрывных работах. Утверждению таких проектов предшествует проведение экспертиз (государственной технической, экологической и санитарно-гигиенической экспертизы безопасности проведения горных работ, строительства и эксплуатации горных предприятий, экспертизы проектов по противоаварийной защите горных предприятий) [5]. Теоретически проверка рациональности использования ТЭР в процессе их добычи могла бы осуществляться при проведении государственной технической экспертизы проектных решений. Однако узкая целевая направленность экспертных исследований – определение отсутствия недопустимого риска, связанного с возможностью причинения вреда жизни, здоровью и имуществу граждан, а также окружающей природной среде и объектам хозяйствования (ч.2 ст.22 Горного Закона Украины), не позволяет Госгорнадзору реализовать возложенные на него полномочия в сфере контроля

рационального использования ТЭР как составной части контроля в сфере энергосбережения.

Таким образом, «выведение» отношений по рациональному использованию энергоресурсов при их добыче из юрисдикции ГАЭ привело к утрате государственного контроля в этой сфере. Отсутствие надлежащего контроля в сфере энергосбережения приводит к игнорированию требований законодательства об обеспечении максимально полного изъятия ресурсов при осуществлении хозяйственной деятельности, что, в свою очередь, послужило одной из причин возникновения «теневого» сектора, так называемых «копанок», на которых добыча ТЭР, прежде всего угля, может осуществляться в течение нескольких лет после закрытия месторождения в связи с истощаемостью запасов.

Одним из способов повышения эффективности контроля в сфере энергосбережения могла бы стать легализация соответствующих полномочий ГАЭ в актах специального законодательства, регламентирующих порядок осуществления деятельности в сфере добычи ТЭР. Приемлемым вариантом реализации указанного предложения представляется внесение изменений в действующее законодательство:

– статью 61 Кодекса Украины о недрах дополнить частью 4 следующего содержания: «Государственный контроль в сфере рационального использования топливно-энергетических ресурсов в процессе их добычи осуществляет Государственное агентство по энергоэффективности и энергосбережению в Украине»;

– статью 10 Горного Закона Украины дополнить частью 2 следующего содержания: «Государственный контроль в сфере рационального использования полезных ископаемых, соблюдения требований законодательства об энергосбережении при утверждении технических условий на проектирование нового, реконструкцию действующего оборудования и систем комплексного измерения и учета ресурсов осуществляет Государствен-

ное агентство по энергоэффективности и энергосбережению в Украине»;

– часть 1 статьи 22 Горного Закона Украины после слов «экспертиза проектов по противоаварийной защите горных предприятий» дополнить словами «экспертиза по энергосбережению»;

– часть 2 статьи 22 Горного Закона Украины после слов «здоровью и имуществу граждан» дополнить словами «интересам государства в отношении рационального использования полезных ископаемых».

Внесение предлагаемых изменений может способствовать созданию условий для надлежащего осуществления контроля в сфере энергосбережения при производстве (добыче) энергоресурсов.

Аналогичная ситуация сложилась и в отношении контроля использования ТЭР при производстве электроэнергии. Согласно Закону Украины «Об электроэнергетике» государственный надзор в электроэнергетике осуществляется органами Государственного энергетического надзора (далее – Госэнергонадзор) в порядке, определенном Кабинетом Министров Украины.

Как следует из Положения о Госэнергонадзоре, целью осуществления им контрольных функций является содействия обеспечению постоянного функционирования объединенной энергетической системы Украины, сферы теплоснабжения, энергетической безопасности государства.

«Пограничной» сферой контроля, осуществляемого Госэнергонадзором и ГАЭ является контроль за соблюдением режимов потребления энергии. Безусловно, несоблюдение указанного режима может представлять угрозу надежности функционирования энергосистемы и с этой позиции наделение Госэнергонадзора контрольными полномочиями представляется оправданным. В то же время несоблюдение режима энергопотребления, как правило, является следствием нерационального использования энергии потребителем,

ввиду чего контроль энергосбережения в этой сфере также является обоснованным.

Вместе с тем, в результате осуществления контроля одной и той же сферы хозяйственной деятельности различными органами субъект хозяйствования, допустивший нарушение режима энергопотребления, может быть привлечен к ответственности дважды, что противоречит положениям ст.61 Конституции Украины о недопустимости двойной ответственности за совершение одного и того правонарушения.

Размежевание контрольных полномочий между органами Госэнергонадзора и ГАЭ может способствовать приведению положений Законов Украины «Об электроэнергетике» и «Об энергосбережении» в соответствие с Конституцией Украины.

Приемлемым вариантом такого размежевания представляется передача полномочий контроля за соблюдением режимов энергопотребления ГАЭ как органу, в обязанности которого входит осуществление единой государственной политики в сфере эффективного использования энергоресурсов и энергии.

Реализации предлагаемой модели может способствовать изложение частей 1, 2 и 4 статьи 9 Закона Украины «Об электроэнергетике» в следующей редакции:

«1. Государственный надзор в электроэнергетике осуществляют Государственная инспекция по энергетическому надзору и Государственное агентство по энергоэффективности и энергосбережению в порядке, установленном Кабинетом Министров Украины, и другие органы, определенные законодательством Украины.

2. Государственная инспекция по энергетическому надзору осуществляет контроль за соблюдением требований технической эксплуатации электрических станций и сетей, требований технической эксплуатации энергетического оборудования объектов электроэнергетики, подключенных к объединенной энергетической системе Украины.

3. Государственное агентство по энергоэффективности и энергосбережению осуществляет контроль за соблюдением режимов потребления электрической и тепловой энергии».

Подводя итог вышесказанному, необходимо отметить, что в настоящее время система государственного контроля в сфере энергосбережения представлена различными органами, осуществляющими контрольно-надзорные полномочия в отдельных сферах использования энергии и энергоресурсов. Дробление единого предмета контроля на несколько специфичных участков, относимых к юрисдикции разных органов, приводит к различному пониманию сущности энергосбережения, что негативно отражается на эффективности контроля. Реализация предложенных изменений, на наш взгляд, может способствовать устранению этого недостатка в правовом обеспечении отношений государственного контроля в сфере энергосбережения.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Бобкова А. Г. Повноваження органів місцевої влади та місцевого самоврядування у сфері забезпечення екологічної безпеки та раціонального природокористування / А. Г. Бобкова / Город, регион, государство: проблемы распределения полномочий: сб. науч. трудов / НАН Украины. Ин-т экономико-правовых исследований. – Донецк : Юго-Восток, Лтд, 2007. – С. 112–118.

2. Юрова Н. Б. К вопросу о законодательном регулировании распределения полномочий в сфере электроэнергетики / Н. Б. Юрова / Город, регион, государство: проблемы распределения полномочий: сб. науч. тр. / НАН Украины. Ин-т экономико-правовых исследований. – Донецк : Юго-Восток, Лтд, 2007. – С. 287–293.

3. Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» : від 05.04.2007 р., № 877-V // ВВР України. – 2007. – № 29. – Ст. 389.

4. Указ Президента України «Про Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України» : від 13.04.2011 р., № 462/20119 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 320.
5. Гірничий Закон України : від 06.10.1999 р., №1127- XIV // ВВР України. – 1999. – № 50. – Ст. 433.

*Джумагельдієва Г. Д. Разграничение полномочий между органами государственного контроля в сфере энергосбережения / Г. Д. Джумагельдієва // Форум права. – 2011. – № 4. – С. 187–191 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-4/11dgdvce.pdf>*

Рассматриваются проблемы разграничение контрольных полномочий в сфере энергосбережения между органами Государственного агентства по энергоэффективности и энергосбережению Украины, Государственного энергетического надзора, Государственного горного надзора. Обоснована необходимость обеспечения единого подхода к контролю в указанной сфере и сформулированы предложения по внесению соответствующих изменений в законодательство.

\*\*\*

*Джумагельдієва Г.Д. Розмежування повноважень між органами державного контролю у сфері енергозбереження*

Розглядаються проблеми розмежування контрольних повноважень у сфері енергозбереження між органами Державного агентства з енергоефективності та енергозбереження України, Державного енергетичного нагляду, Державного гірничого нагляду. Обґрунтована необхідність забезпечення єдиного підходу щодо контролю в зазначеній сфері і сформульовані пропозиції щодо внесення відповідних змін до законодавства.

\*\*\*

*Dzhumaheldyeva G.D. Differentiation of Competition between Departments of the State Control in Power Savings Sphere*

The problem of delimitation of competition between departments of the state control in power savings sphere considering. Necessity of maintenance of a uniform campaign to control in the specified sphere is proved and offers on entering of respective alterations into the legislation are formulated.

Форум права