

СУБ'ЄКТИ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ В ГАЛУЗІ ЕЛЕКТРОЕНЕРГЕТИКИ

СКОРЕЙКО Наталія Іванівна - здобувач Національного університету ДПС України
УДК 342.9.35

В статті на основі аналізу правових актів, регулюючих як здійснення державного контролю в Україні в цілому, так і функціонування системи державного контролю в області електроенергетики, виділені суб'єкти такого контролю і визначені їх повноваження в досліджуваній сфері.

Ключові слова: державний контроль, державний контроль у галузі електроенергетики, суб'єкти державного контролю в галузі електроенергетики, повноваження, правовий статус.

Україна сьогодні має достатні генеруючі потужності та досить розвинуту мережу електропередачі. Водночас, у галузі електроенергетики накопичено багато проблем, які гальмують її розвиток і потребують нагального розв'язання. Технічний стан інфраструктури галузі наближається до критичного через неефективне управління, брак обігових коштів підприємств та інвестицій у галузь, високу ступінь зношеності обладнання, технологічну відсталість. Приватизація окремих енергетичних підприємств і створення ринку електроенергії не додали галузі інвестиційної привабливості через надмір адміністративних важелів регулювання, недосконале ціноутворення, занижені тарифи для споживачів побутового сектору (населення) та їх субсидіювання через підвищення тарифів для підприємств (перехресне субсидіювання), практику вибіркової преференції для окремих суб'єктів господарювання (використання занижених тарифів, компенсування витрат тощо). До цього часу в Україні немає реально

незалежного регулятора галузі; не розмежовані функції енергопостачальних компаній, які поєднують постачання (продаж) електроенергії та її транспортування; немає прозорої і зрозумілої системи ціноутворення [1, с.12]. У 2013 році виробництво струму порівняно з 2012 роком скоротилося на 2,2%. Зношена енергосистема країни в останні роки функціонує у надскладних умовах. Диспетчерським службам доводиться тимчасово відключати від мережі частину споживачів, щоб уникнути системної аварії [2]. За таких умов особливої важливості набуває питання щодо удосконалення системи державного контролю у галузі електроенергетики. У свою чергу, це потребує з'ясування особливостей правового статусу суб'єктів такого контролю. Однак, незважаючи на важливість даної проблематики як у теоретичному, так і у практичному аспектах, в науці адміністративного права вона досліджена ще не достатньо. Питання суб'єктів державного контролю були предметом наукових досліджень В.Б.Авер'янова, О.Ф.Андрійко, В.М.Гаращука, О.М.Музичука та інших авторів, однак специфіка таких суб'єктів у галузі електроенергетики досліджена сьогодні ще недостатньо. Вказане обумовлює актуальність та новизну даної статті, метою написання якої є визначення кола суб'єктів державного контролю в галузі електроенергетики та надання характеристики їх правового статусу.

Відповідно до положень ч.1 ст.9 Закону України «Про електроенергетику» державний нагляд (контроль) в електроенергетиці

здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері нагляду (контролю) в галузі електроенергетики [3]. Аналіз даного визначення свідчить, що воно суперечить уявленню щодо системи державного контролю, що склалося сьогодні в науці адміністративного права, оскільки окремо узятий центральний орган виконавчої влади є, хоч і важливою, але все ж таки лише однією із ланок означеної системи. Лише завдяки системному характеру контролю можна досягти його цілей, і важливою тут є діяльність всіх його суб'єктів.

Як справедливо зауважує С.В.Шестак, суб'єкт контролю – це особа, соціальна спільнота, організація або орган держави, який має повноваження (право) здійснювати контрольну діяльність. В умовах демократизації суспільства коло суб'єктів контролю розширюється за рахунок інституцій громадянського суспільства, які мають реальні можливості спостерігати за державою та її органами [4, с.402]. Безумовно, існують й визначення, автори яких розуміють суб'єктів контролю вужче: так, М.І.Іншин вважає, що суб'єкти контролю – це спеціалізовані та відомчі органи, на які покладений обов'язок здійснювати контрольні дії щодо об'єкта та предмета контролю [5, с.211], однак слід зазначити, що в науці адміністративного права сьогодні традиційно виокремлюють такі види державного контролю, як парламентський, урядовий, президентський, відомчий, муніципальний та судовий, хоча, безумовно, у різних авторів існують різні варіації такої класифікації. Так, наприклад, В.Ю.Кобринський пропонує власний поділ державного контролю за критерієм суб'єкта на такі підвиди: загальнодержавний і відомчий. Причому загальнодержавний контроль, на його думку, можна поділити на президентський, парламентський, урядовий, безпековий і судовий [6, с.85]. На думку В.М.Гарашука, органи, які здійснюють контроль, підрозділяються на такі великі групи: 1) органи законодавчої влади (Верховна Рада України); 2) органи виконавчої влади (Кабінет Міністрів України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, міністерства, державні комітети та відомства, їх органи на місцях, місцева державна адміністрація та її підрозділи; адміністрація підпри-

ємств, організацій, установ); 3) судові органи (Конституційний Суд, суди загальної юрисдикції, арбітражні суди); 4) спеціальні контролюючі органи – різні державні інспекції та служби (пожежна, санітарна, автомобільна та інші інспекції; контрольна-ревізійна служба, Державна податкова адміністрація, Державна митна служба та ін.); 5) органи місцевого самоврядування (місцеві ради та їх виконавчі органи) [7, с.87]. Незважаючи на застарілість назв деяких органів, вжитих у даній класифікації, вона, на наш погляд, найбільш точно відображає системність державної влади у сучасній демократичній державі, яка справляє свій вплив й на коло суб'єктів державного контролю. На нашу думку, здійснення вказаного контролю лише одним органом унеможливує досягнення цілей цього контролю, оскільки один орган не може виконувати одночасно законодавчі, виконавчі та судові функції, а без їх виконання неможливо створити досконалу нормативно-правову базу контролю, здійснювати захист порушених прав учасників суспільних відносин тощо.

Отже, розуміння кола суб'єктів державного контролю в галузі електроенергетики має базуватися та теорії розподілу влад, базовим положенням якої є ідея щодо стримувань та противаг, завдяки яким досягається практичне втілення ідеї демократії. Надання одній гілці влади або одному органу, що належить до такої гілки, надмірних повноважень, як свідчить історичний досвід, призводить до зниження ефективності системи державного контролю в цілому. Мова має йти про наявність балансу під час визначення повноважень органів державного контролю.

Таким чином, система суб'єктів державного контролю у галузі електроенергетики, на нашу думку, складається з Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Президента України, Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері електроенергетики, Державного агентства з енергоефективності та енергозбереження України, судових органів.

Верховна Рада України як вищий орган законодавчої влади, відповідно до ст.85 Конституції України, має, зокрема, повноваження щодо прийняття законів та визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики; у

тому числі в енергетичній сфері. Згідно зі ст.92 Основного Закону виключно законами України визначаються: засади організації та експлуатації енергосистем, транспорту і зв'язку. Крім того, до повноважень Парламенту належить здійснення парламентського контролю у межах, визначених цією Конституцією та законом. Парламентський контроль здійснюється Верховною Радою України у різних формах. Проведений аналіз конституційного законодавства України дав підстави для висновку про те, що Основними формами парламентського контролю в Україні є: депутатські запити; депутатські звернення; скликання позачергових сесій Верховної Ради України; парламентські слухання; парламентські розслідування; звіти Кабінету Міністрів України з бюджетно-фінансових та інших питань його діяльності; «День уряду України»; резолюція недовіри Кабінетові Міністрів України; звіти, доповіді органів, що формуються безпосередньо парламентом або за його участю; імпічмент щодо президента України; діяльність комітетів Верховної Ради України, її тимчасових спеціальних та слідчих комісій; діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; діяльність Рахункової палати [8, с.98].

Кабінет Міністрів України, відповідно до положень ст.113 Конституції України, є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Уряд забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України; вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина; забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування; спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади; утворює, реорганізовує та ліквідує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади; розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного,

науково-технічного, соціального і культурного розвитку України; забезпечує рівні умови розвитку всіх форм власності; здійснює управління об'єктами державної власності відповідно до закону. Вказані положення обумовлюють статус Кабінету Міністрів України у системі органів державного контролю.

Правовий статус Президента України після повернення до Конституції України 2004 року не передбачає наявності широкого кола контрольних повноважень, однак він має право зупиняти дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності цій Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності; скасовувати акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим, що виступає засобом контролю за законністю вказаних правових актів. Крім того, оскільки Президент України очолює Раду національної безпеки і оборони України, яка координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони, то контрольні повноваження Президента України в означеній сфері можуть реалізовуватися за допомогою діяльності вказаного органу, рішення якого вводяться в дію його указами.

Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері електроенергетики, здійснює свою контрольну діяльність на підставі Законів України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», «Про електроенергетику», «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», «Про природні монополії», а також згідно Положення про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики, затвердженого Указом Президента України від 23 листопада 2011 року № 1059/2011 та інших правових актів. Відповідно до положень ст.9 Закону України «Про електроенергетику» способом здійснення державного нагляду (контролю) в електроенергетиці є проведення центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері нагляду (контролю) в галузі електроенергетики відповідних обстежень, перевірок, оглядів, інспектування щодо енергетичного обладнання суб'єктів електроенергетики та

споживачів енергії у порядку, визначеному Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері електроенергетики, здійснює державний нагляд (контроль) за електричними, тепловими, тепловикористовувальними установками і мережами суб'єктів електроенергетики та споживачів енергії щодо дотримання вимог нормативно-правових актів, нормативно-технічних документів, нормативних документів з питань технічної експлуатації електричних станцій і мереж, енергетичного обладнання споживачів енергії та суб'єктів електроенергетики, випробування та ремонту енергоустановок і мереж, режимів постачання та споживання електричної і теплової енергії, виконання робіт з проектування енергоустановок і мереж та підтвердження їх готовності до роботи, що є допоміжними заходами для забезпечення сталого функціонування об'єднаної енергетичної системи України. При цьому вона має наступні повноваження: вимагати від суб'єктів електроенергетики та споживачів енергії усунення виявлених порушень вимог законодавства; видавати суб'єктам електроенергетики та споживачам енергії обов'язкові для виконання розпорядження щодо усунення порушень вимог нормативно-правових актів, нормативно-технічних документів, нормативних документів з питань технічної експлуатації електричних станцій і мереж, енергетичного обладнання; зупиняти експлуатацію електричних, теплових, тепловикористовувальних установок та мереж через їх незадовільний технічний стан та/або організацію їх експлуатації шляхом видання споживачам електричної та теплової енергії та суб'єктам електроенергетики вмотивованого письмового рішення посадової особи, уповноваженої центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері нагляду (контролю) в галузі електроенергетики щодо неприпустимості продовження такої експлуатації. Підставою для такого зупинення є загроза життю або здоров'ю працівників і населення або наявність передумов для виникнення надзвичайних ситуацій техногенного чи природного характеру; застосовувати штрафні санкції

до суб'єктів господарювання за правопорушення в електроенергетиці; одержувати на письмовий запит безоплатно відповідно до законодавства необхідні для виконання покладених на нього завдань інформацію, пояснення, довідки, документи, матеріали, відомості з питань, що виникають під час здійснення державного нагляду (контролю); вимагати припинення дій, які перешкоджають здійсненню державного енергетичного нагляду (контролю); приймати рішення про відбір зразків частин енергетичного обладнання у разі його пошкодження та призначити експертизу енергетичних об'єктів і технічну діагностику енергетичного обладнання (його окремих частин); надавати суб'єктам електроенергетики та споживачам енергії консультативну допомогу з питань, що належать до його компетенції, та розглядати спірні питання, що виникають між суб'єктами електроенергетики та споживачами енергії; фіксувати процес проведення заходу чи кожен окрему дію за допомогою засобів аудіо- та відеотехніки.

Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики у сферах ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів, енергозбереження, відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива. Цей орган розробляє державні цільові, погоджує галузеві та регіональні програми у сферах ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів, енергозбереження, відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива, здійснює контроль за виконанням державних цільових програм у цій сфері; що обумовлює наявність у нього контрольних повноважень у досліджуваній нами сфері.

Здійснення судового контролю базується на положеннях ст.124 Конституції України, відповідно до якої правосуддя в Україні здійснюється виключно судами. Делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються. Юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі. Судовий контроль – це комплексне правове явище, яке відображає

АНОТАЦІЯ

У статті на підставі аналізу правових актів, які регулюють як здійснення державного контролю в Україні в цілому, так і функціонування системи державного контролю у галузі електроенергетики, виокремлено суб'єктів такого контролю й визначено їх повноваження у досліджуваній сфері.

як основні риси судової влади, так і ознаки юрисдикційної діяльності органів держави. У демократичній державі кожна з гілок влади має відповідні функціональні та цільові орієнтири, а також специфічні форми діяльності. Судова влада виокремлюється такою формою діяльності як правосуддя, що передбачає розгляд і розв'язання на основі чинного законодавства економічних, політичних, управлінських та інших спорів, сторонами у яких можуть бути громадяни, їх об'єднання, юридичні особи, державні органи і органи місцевого самоврядування. При цьому найголовнішою суспільною роллю судової влади в демократичному суспільстві необхідно визнати забезпечення панування права в ході розв'язання різноманітних юридичних конфліктів [9, с.112].

Слід також зауважити, що у межах своїх повноважень певні контрольні функції у галузі електроенергетики виконують органи державної податкової служби, державної митної служби, органи державного фінансового контролю та деякі інші державні органи.

Завершуючи розгляд особливостей суб'єктів державного контролю у галузі електроенергетики, хотілося б зауважити, що провідною тенденцією трансформації системи державного контролю сьогодні є перехід від кількісних до якісних показників такого контролю. Штучне збільшення кількості контролюючих органів, яке відбувалося останнім часом, скоріше створювало підґрунтя для корупції, ніж дозволяло забезпечити законність у різних сферах економічної діяльності. Отже, сьогодні на порядок денний має бути поставлено питання про підвищення ефективності контрольних заходів, і, відповідно, удосконалення системи повноважень контрольних органів з метою запобігання дублювання їх функцій з одно-

SUMMARY

The article based on an analysis of legal acts regulating how the state control in Ukraine as a whole, and the functioning of the system of state control in the field of electricity, highlighted subjects such control and their powers defined in the study area.

часним отриманням можливості оперативно реагувати на проблеми, що виникають у діяльності підконтрольних суб'єктів.

Література

1. Електроенергетика України: стан і тенденції розвитку: Доповідь центру Разумкова // Національна безпека і оборона. – 2012. – № 6 (135). – С.4-43.
2. Почему нет инвестиций в энергетику Украины // Энергетика Украины [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uaenergy.com.ua/post/17462>
3. Про електроенергетику: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 1. – Ст.1.
4. Шестак С.В. Органи місцевого самоврядування як суб'єкт недержавного контролю за діяльністю міліції / С.В. Шестак // Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского. – Т.22 (61). – №1. Юридические науки. – Симферополь, 2009. – С.400-406.
5. Іншин М.І. Правове регулювання службово-трудова відносин в Україні: Монографія. /М.І.Іншин – Х.: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. – 337 с.
6. Кобринський В. Ю. Предметна компетенція контрольних органів у сфері боротьби з тероризмом / В. Ю. Кобринський // Підприємництво, господарство і право. – 2007. – № 5. – С.83-86.
7. Гаращук В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні./В.М.Гаращук – Х.: Фоліо, 2002. – 176 с.
8. Майданник О.О. Парламентський контроль в Україні. /О.О.Майданник – К.: НПУ ім. М.П.Драгоманова, 2004. – 320 с.
9. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б.Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – 384 с.