МЕХАНИЗМ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В СФЕРЕ ЭНЕРГОСБЕРЕЖЕНИЯ

Джумагельдиева Г. Д.,
кандидат юридических наук,
старший научный сотрудник
Института экономико-правовых исследований
НАН Украины

У статті розглядається механізм державного контролю у сфері енергозбереження, що включає такі структурні елементи, як предмет контролю, коло суб'єктів, які підлягають контролю, підстави та періодичність здійснення контролю. Аргументована необхідність забезпечення повноти державного контролю шляхом розширення кола суб'єктів, діяльність яких є предметом державного контролю, а також підвищення інформативності контролю шляхом зміни критеріїв оцінки ступеня ризику від господарської діяльності в сфері енергозбереження.
Ключові слова: державний контроль, енергозбереження, суб'єкт господарювання, відокремлений підрозділ, критерії ступеня ризику.

В статье рассматривается механизм государственного контроля в сфере энергосбережения, включающих в себя такие структурные элементы, как предмет контроля, круг субъектов, подлежащих контролю, основания и периодичность осуществления контроля. Аргументирована необходимость обеспечения полноты государственного контроля путем расширения круга субъектов, чья деятельность является предметом государственного контроля, а также повышения информативности контроля посредством изменения критериев оценки степени риска от хозяйственной деятельности в сфере энергосбережения.
Ключевые слова: государственный контроль, энергосбережение, субъект хозяйствование, обособленное подразделение, критерии степени риска.

This article discusses the mechanism of state control in energy conservation, which include such structural elements as a matter of control, the range of subjects to be monitored, and the base frequency of monitoring. The necessity to ensure the completeness of state control by expanding the range of actors whose work is subject to state control, as well as more informative control by changing the criteria for assessing the risk of economic activities in the field of energy conservation.
Keywords: state control, energy conservation, economic entities, a separate division, the criteria for risk.

Государственный контроль в сфере хозяйственной деятельности является одной из важнейших составляющих государственного управления экономикой. Правовые основы осуществления государственного контроля определены в Законе Украины «Об основных принципах государственного надзора (контроля) в сфере хозяйственной деятельности» (далее – Закон о контроле). Частью 2 ст. 22 Закона о контроле Кабинету Министров Украины предписано в шестимесячный срок с момента опубликования этого Закона привести в соответствие с его положениями свои нормативно-правовые акты. К настоящему моменту указанное предписание не выполнено, что приводит к возникновению споров между субъектами хозяйствования и органами государственного контроля по поводу порядка осуществления последними своих полномочий и в целом снижает эффективность государственного контроля.

Достаточно противоречивым является механизм государственного контроля в сфере энергосбережения. Учитывая значение энергосбережения для обеспечения устойчивого развития экономики и сохранения приемлемого уровня национальной безопасности, поиск направлений повышения эффективности государственного контроля в этой сфере представляется актуальным.

Проблемам организации государственного контроля посвящены труды ряда исследователей (А. Ф. Андрейко [1], М. Приступа, М. Булгакова [2] и др.). Вместе с тем комплексного исследования механизма государственного контроля в сфере энергосбережения не проводилось, что предопределило цель настоящей работы является исследование механизма государственного контроля в сфере энергосбережения.

Согласно ст. 26 Закона Украины «Об энергосбережении» государственный контроль в сфере энергосбережения осуществляется Государственным агентством по энергоэффективности и энергосбережению Украины (далее – ГАЭ) в соответствии с порядком, установленным Кабинетом Министров Украины. Реализация ГАЭ контрольных полномочий осуществляется путем проведения проверки, которую в общем виде можно определить как форму осуществления государственного контроля в сфере энергосбережения, выражающуюся в установлении соответствия фактического использования энергии и энергоресурсов при осуществлении хозяйственной деятельности требованиям законодательства об энергосбережении.

Правовой основой проведения проверок является Постановление Кабинета Министров Украины от 07.07.2000 г. №1071 «О некоторых мерах по рациональному использованию топливно-энергетических ресурсов» (далее – Постановление №1071) и приказ Государственного комитета по энергосбережению от 04.08.2000 г. №64 «Об утверждении Порядка проведения проверок эффективности использование топливно-энергетических ресурсов на предприятиях, в учреждениях и организациях и устранения фактов их неэффективного использования» (далее – Приказ №64).

Существенными аспектами проведения проверок в

сфере энергосбережения являются: предмет проверки; круг субъектов, подлежащих проверке; основания и периодичность проведения проверок.

Предметом проверки является определение степени соблюдения законодательства об энергосбережении при использовании ТЭР.

Вопрос об определении круга субъектов, подлежащих проверке, в действующем законодательстве решается неоднозначно. Согласно ч. 1 ст. 1 Закона о контроле проверка может проводиться по месту осуществления хозяйственной деятельности субъекта хозяйствования или его обособленных подразделений, или в помещении органа государственного надзора (контроля) в случаях, предусмотренных законом. В то же время согласно п. 1 Приказа №64, п. 1 Постановления №1071 проверки могут осуществляться только в отношении юридических лиц. То есть отсутствие у обособленного подразделения статуса юридического лица формально может рассматриваться как «охранная грамота», выводящая его за пределы государственного контроля в сфере энергосбережения.

Следует отметить, что несмотря на исключение обособленных подразделений из числа субъектов хозяйствования, за ними закреплено право осуществлять хозяйственную деятельность, в процессе которой неизбежно происходит энергии. Очевидно, требования о рациональности энергоиспользования, а следовательно, и проверка его выполнения, должны распространяться на всех энергопотребителей, независимо от организационно-правовой формы их функционирования.

В целях устранения двойственного положения обособленных подразделений представляется необходимым закрепление их способности быть объектом контроля в сфере энергосбережения в нормах действующего законодательства. Одним из вариантов реализации указанного предложения может быть изложение ч. 2 ст. 26 Закона Украины «Об энергосбережении» в следующей редакции: «Государственному контролю подлежит деятельность субъектов хозяйствования по получению, переработке, преобразованию, транспортированию, хранению, учету и использованию топливно-энергетических ресурсов, в том числе осуществляемая через обособленные подразделения, размещенные на территории Украины».

Рассмотрение обособленного подразделения, с одной стороны, в качестве самостоятельного объекта контроля в сфере энергосбережения, с другой – как части иного объекта контроля – субъекта хозяйствования, имеет важное значение для определения оснований проведения проверок.

Основанием проведения плановой проверки является годовой план-график. Плановость проверок на будущий период, с одной стороны, позволяет определить равномерную нагрузку на орган государственного контроля, что, в свою очередь, позитивно отражается на качестве и полноте осуществляемого контроля, с другой - обеспечивает защиту субъекта хозяйствования от необоснованных проверок и в определенной степени является залогом объективности и непредвзятости проводимого контроля.

В то же время в отношении проверок обособленных подразделений субъектов хозяйствования предусмотрено исключение из общего правила. Согласно ч. 2 п. 2 Постановления №1071 основанием для их проверок могут служить отдельные графики, составляемые органом государственного контроля в сфере энергосбережения по местонахождению обособленного подразделения. При этом указанным нормативно-правовым актом не предъявляются какие-либо требования в отношении содержания отдельных графиков, сроков их утверждения, хронологической взаимосвязи с «основным» планом-графиком проверок, что может способствовать злоупотреблениям со стороны органов государственного контроля в сфере энергосбережения в виде организации «хронических» проверок субъекта хозяйствования, имеющего разветвленную сеть обособленных подразделений, расположенных на территориях, отнесенных к юрисдикции различных территориальных органов ГАЭ.

Устранению подобной ситуации может способствовать обеспечение синхронности проведения проверок субъекта хозяйствования и всех его обособленных подразделений путем согласования центральным аппаратом ГАЭ разрабатываемых в соответствующих регионах графиков проверок обособленных подразделений. Реализации предлагаемого варианта синхронизации проверок может способствовать дополнение Закона Украины «Об энергосбережении» статьей 26-1 следующего содержания:

«Статья 26-1. Порядок и основания осуществления государственного контроля в сфере энергосбережения

1. Государственный контроль в сфере энергосбережения может осуществляться в форме плановых и внеплановых проверок, проводимых Государственным агентством по энергоэффективности и энергосбережению и его территориальными органами.

2. Основанием проведения плановых проверок является план-график, составляемый Государственным агентством по энергоэффективности и энергосбережению на основании региональных планов-графиков, представленных территориальными органами Государственного агентства по энергоэффективности и энергосбережению.

3. В плане-графике проведения проверок указывается наименование субъекта хозяйствования, подлежащего проверке в плановом периоде, его местонахождение, наименование его обособленных подразделений, расположенных на территории Украины (при наличии), и их местонахождение; дата проведения проверки и ее продолжительность; место проведения проверки и другая информация.

Проверка субъектов хозяйствования и его обособленных подразделений, независимо от их местонахождения на территории Украины осуществляется одновременно».

Помимо обеспечения синхронности проводимых проверок, внесение предлагаемого изменения может способствовать получению полной информации о соблюдении субъектом хозяйствования требований законодательства об энергосбережении.

Государственный контроль является одной из функций государственного управления, реализация которой сообщает последнему конкретный характер, обеспечивает наличие обратной связи между управляющим и управляемыми субъектами. Благодаря государственному контролю управляющий субъект (субъект властных полномочий) получает информацию о результатах осуществляемого им управления, влиянии того или иного нормативно-правового акта на ситуацию в регулируемом сегменте хозяйственной деятельности, а также правонарушениях, которые могут привести к неисполнению поставленных задач или получению результата, отличного от планируемого.

Цель государственного контроля заключается не только в выявлении правонарушений, но и в создании возможности для обеспечения желаемого варианта развития ситуации посредством применения предусмотренных законодательством способов реагирования на отклонения.

С этих позиций существенное значение имеет соблюдение принципа систематичности государственного контроля, проявляющегося в проведении проверок не однократно или время от времени, а постоянно с опре-

деленной периодичностью.

Согласно ч. 2 ст. 5 Закона о контроле периодичность проведения плановых проверок определяется в зависимости от степени риска от хозяйственной деятельности, осуществляемой конкретным субъектом, под которой понимается количественная мера опасности, учитывающая вероятность возникновения отрицательных последствий от осуществления хозяйственной деятельности и возможный размер потерь от них. Критерии оценки степени риска и периодичность проведения проверок утверждаются Кабинетом Министров Украины по представлению органа государственного контроля.

Под критерием (от греч. Kriterion – средство для решения) в литературе понимают существенный, отличительный признак, на основании которого производится оценка, определение или классификация чего-либо, признак, взятый за основу классификации[3]. Критерий позволяет сгруппировать предметы, процессы, явления и выделить на качественном уровне определенные группы (виды, классы), которым характерен ряд общих свойств, имеющих значение с точки зрения заявленной цели проведения классификации. От правильности выбора критерия зависит «жизнеспособность» осуществляемой классификации. Правовое значение классификации объектов по выбранному критерию заключается в возможности определения способов правового регулирования, учитывающих особенности той или иной классификационной группы.

Классификация объектов правового регулирования может осуществляться как на основании одного, так и нескольких критериев. При этом обязательным условием осуществления классификации, независимо от количества избранных критериев, является то, что они в той или иной степени должны быть присущи каждой классификационной группе. Несоблюдение этого условия приводит к появлению неупорядоченной совокупности разнородных объектов, формирование единого подхода к правовому регулированию которых в силу имеющихся различий, весьма затруднительно.

К сожалению, при выборе критериев классификации видов субъектов хозяйствования в зависимости от степени риска от проведения хозяйственной деятельности в сфере энергосбережения, утвержденных Постановлением Кабинета Министров Украины от 22.10.2008 г. №935 «Об организации государственного контроля в сфере рационального использования топливно-энергетических ресурсов» вышеуказанная особенность проведения классификации учтена не была.

Так, согласно этому Постановлению критериями группировки субъектов хозяйствования, в зависимости от степени риска, являются: годовой объем потребления топливно-энергетических ресурсов; принадлежность предприятия к перечню имеющих стратегическое значение для экономики и безопасности государства; включение предприятия в график переведения предприятий на резервные виды топлива во время похолоданий в осенне-зимний период; внесение предприятия в Государственный реестр предприятий, учреждений, организаций, занимающихся разработкой, внедрением и использованием энергосберегающих мероприятий и энергоэффективных проектов; принадлежность к объектам тепло-, электро-, газо-, водоснабжения и водоотведения; принадлежность к бюджетным учреждениям.

На основании избранных критериев определены три группы субъектов хозяйствования: с высокой, средней и незначительной степенью риска от осуществления деятельности в сфере энергосбережения, для каждой из которых определен период проведения плановых проверок соблюдения законодательств.

К субъектам хозяйствования с высокой степенью риска относятся:

– предприятия с годовым объемом потребления топливно-энергетических ресурсов от 10 тыс. т у. т. и больше;
– предприятия, имеющие стратегическое значение для экономики и безопасности государства и включенные в соответствующий перечень;
– предприятия, включенные в график переведения предприятий на резервные виды топлива во время похолоданий в осенне-зимний период;
– предприятия, внесенные в Государственный реестр предприятий, учреждений, организаций, занимающихся разработкой, внедрением и использованием энергосберегающих мероприятий и энергоэффективных проектов;
– объекты тепло-, электро-, газо-, водоснабжения и водоотведения.

Плановая проверка этих субъектов хозяйствования осуществляется ГАЭ не чаще одного раза в год.

К субъектам хозяйствования со средней степенью риска относятся предприятия с годовым объемом потребления топливно-энергетических ресурсов от 1 до 10 тыс. т у. т. и бюджетные учреждения. Плановые проверки этих субъектов хозяйствования проводятся не чаще одного раза в три года.

К субъектам хозяйствования с незначительной степенью риска относятся предприятия с годовым объемом потребления топливно-энергетических ресурсов менее 1 тыс. т. у. т. Периодичность проверок таких предприятий составляет пять лет.

Несложно заметить, что единственным критерием, присущим всем классификационным группам субъектов хозяйствования, является объем годового энергопотребления. Иные критерии классификации не представляются в достаточной мере информативными для оценки степени риска, и в отдельных случаях их применение может оказывать негативное влияние на энергосберегающую политику субъекта хозяйствования.

Так, отнесение предприятий к числу имеющих стратегическое значение имеет целью определение круга субъектов хозяйствования, результаты деятельности которых на конкретном этапе представляются важными для государства с точки зрения сохранения позиций на мировом рынке, инновационного развития и других аспектов. Помимо энергоемких предприятий машиностроения, металлургической, химической, угольной и других отраслей промышленности, объем годового энергопотребления которых превышает 10 тыс. т. у. т., к числу стратегических отнесены и научно-исследовательские и проектные институты (Украинский государственный институт по проектированию металлургических заводов, НИИ комплексной автоматизации, Государственный институт труда и социально-экономических исследований и др.) [4], удельный вес которых в общем энергопотреблении незначителен. Очевидно, включение непромышленных субъектов хозяйствования в группу с высоким риском на основании критерия стратегичности вряд ли оправданно, поскольку предусматривает применение к ним повышенного режима государственного контроля в сфере энергосбережения, в сравнении с предусмотренным для иных субъектов хозяйствования, осуществляющих аналогичную деятельность, но не включенных в перечень стратегических предприятий (научно-исследовательские институты НАН Украины, ВУЗы и др.).

Использование в качестве критерия отнесения субъектов хозяйствования к группе с высокой степенью риска включения предприятия в график перевода на резервные виды топлива может иметь негативные последствия как для энергосбережения, так и для энергетической безопасности государства в целом.

Согласно п. 1 Порядка перевода предприятий на ре-

зервные виды топлива, утвержденного Постановлением Кабинета Министров Украины от 25.03.2009 г. №263, такой перевод осуществляется во время похолодания в осенне-зимний период, наступления обстоятельств непреодолимой силы, препятствующих поставкам природного газа в Украину, а также для предотвращения аварий на магистральных газопроводах и газовых сетях. Переводу на резервные виды топлива подлежат предприятия, которые имеют резервное топливное хозяйство и способны работать на другом, кроме газа, топливе.

Перевод на резервные виды топлива позволяет уменьшить объем газопотребления, что снижает уровень зависимости экономики от внешних поставок энергоносителей. Увеличение числа субъектов хозяйствования, работающих на резервных видах топлива, может способствовать снижению удельного веса природного газа в структуре энергобаланса Украины, что, в свою очередь, благоприятно отразится на уровне национальной безопасности.

Однако в свете определенных в законодательстве критериев риска наличие установок, работающих на резервном топливе, является основанием для применения к субъекту хозяйствования повышенного режима государственного контроля со стороны ГАЭ. Нежелание субъектов хозяйствования увеличивать количество ежегодных плановых проверок является одной из причин отсутствия активности в сфере строительства (приобретения) установок, работающих на резервных видах топлива.

Энергосбережение является одним из факторов обеспечения национальной безопасности, угроза которой проявляется, в частности, в критической зависимости национальной экономики от конъюнктуры внешних рынков, обусловленной значительным удельным весом импортируемых энергоресурсов в структуре энергобаланса и неэффективности использования топливно-энергетических ресурсов, выражающейся в чрезмерной энергоемкости отечественного ВВП.

Очевидно, целью классификации субъектов хозяйствования по группам риска является определение степени возможного влияния изменения объемов энергопотребления тем или иным субъектом хозяйствования (классификационной группой субъектов) на уровень национальной безопасности. В качестве общих критериев такой классификации целесообразно использовать объем годового потребления энергоресурсов (до 1 тыс. т у. т., от 1 до 10 тыс. т у. т., свыше 10 тыс. т у. т.) и вид используемого энергоресурса (импортный природный газ, ископаемые энергоресурсы отечественного происхождения, возобновляемые источники энергии).

Комплексное применение указанных критериев позволяет отнести к группе с высокой степенью риска от хозяйственной деятельности в сфере энергосбережения субъектов хозяйствования: 1) использующих импортный природный газ, независимо от объема годового потребления;2) потребляющих свыше 10 тыс. т у. т., кроме субъектов хозяйствования, использующих возобновляемые источники энергии.

К группе со средней степенью риска от хозяйственной деятельности в сфере энергосбережения могут относиться субъекты хозяйствования, объем годового энергопотребления которых составляет от 1 тыс. т у. т. до 10 тыс. т у. т., кроме субъектов хозяйствования, использующих возобновляемые источники энергии.

В группу с незначительной степенью риска от хозяйственной деятельности в сфере энергосбережения могут быть включены субъекты хозяйствования: 1) объем годового энергопотребления которых не превышает 1 тыс т у. т.; 2) использующие возобновляемые источники энергии.

Предложенный способ группировки субъектов хозяйствования в зависимости от степени риска от хозяйственной деятельности в сфере энергосбережения может способствовать диверсификации источников энергии посредством замещения импортных энергоресурсов, а также стимулированию развития альтернативной энергетики.

Таким образом, предлагаемый дифференцированный подход к определению периодичности проверок в зависимости от степени риска, позволит сосредоточить внимание контролирующих структур, прежде всего, на объектах повышенной опасности применительно к выбранному предмету контроля, что будет способствует повышению информативности государственного контроля.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади / О. Ф. Андрійко. – К.: Наукова думка, 2004. – 300 с.
2. Приступа М. Енергозбереження в Україні: правові аспекти та практична реалізація / М. Приступа, М. Булгакова. – Рівне: Зень, 2011. – 56 с.
3. Комлев Н. Г. Словарь иностранных слов / Н. Г. Комлев. – М.: Эксмо-Пресс, 2000. – 672 с.
4. Про затвердження переліку підприємств, які мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави: Постанова Кабінету Міністрів Українивід 23.12.2004 р. № 1734 // Офіційний вісник України. – 2004. – №52. – Ст. 3443.