

О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АДМИНИСТРАТИВНО-НАДЗОРНЫХ ОРГАНОВ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

Предлагаемая статья посвящена одному из важных и дискуссионных правовых явлений – “административному надзору”. В ней на основе анализа деятельности ряда административно-надзорных органов вносятся соответствующие предложения, направленные на совершенствование их работы. В частности:

- 1) Повышению эффективности предупредительного санитарного надзора будет служить расширение полномочий областных и Минского городского центров гигиены, эпидемиологии и в области проведения гигиенической регистрации.*
- 2) Совершенствование деятельности Проматомнадзора видится в решении следующих основных задач: формирование и внедрение эффективных систем управления промышленной безопасности в организациях, эксплуатирующих опасные производственные объекты; совершенствование нормативной правовой основы и организации по государственному регулированию и надзору в области обеспечения промышленной безопасности.*
- 3) Улучшению работы органов строительного надзора будет служить: а) внедрение единых требований и правил в области осуществления строительства; б) нормативно-закрепленная оценка квалификации строительных предприятий и специалистов; в) снижение степени “зависимости” инспекторского состава от местных органов власти.*
- 4) Необходимо дальнейшее законодательное закрепление роли и ответственности заказчика. Представляется целесообразным принятие закона Республики Беларусь “О надзоре за строительством и эксплуатацией зданий и сооружений”.*

Анализ правовой литературы позволяет сделать заключение о том, что вопросы, связанные с административно-надзорными органами во все времена представляли интерес для ученых-правоведов и практиков. Об этом свидетельствуют работы таких авторов, как Ф.С. Разаренов, М.С. Студеникина, Р.И. Денисов, А.М. Дмитриева, С.М. Зырянова, В.П. Беляева и др. Представленная работа посвящена одной из сторон деятельности административно-надзорных органов, а именно, их “надзорным” полномочиям.

Особую актуальность эта проблематика приобретает сегодня в условиях, формирования наиболее эффективной системы государства, его органов.

Как показывает специальный анализ системы государственных органов Республики Беларусь, многие из них осуществляют административно-надзорные функции. Среди них, органы милиции, органы санитарного, строительного надзора, надзора в области стандартизации, метрологии и сертификации, надзора за безопасным ведением работ в промышленности и атомной энергетике и др. Предоставленные им полномочия, их содержание с одной стороны достаточно схожи, с другой – отличаются своей отраслевой направленностью.

Наиболее широким объемом надзорных полномочий обладают органы милиции. На это указывает анализ правовых актов, регламентирующих их деятельность, в том числе Закон Республики Беларусь "О милиции".

Значительны надзорные полномочия возложены и на органы, осуществляющие санитарный надзор. По отношению к надзорным полномочиям органов милиции эти полномочия имеют более узкий характер. Суть этих полномочий может быть определена как деятельность санитарных органов (их должностных лиц) по реализации ими властных прав, предоставленных им государством в сфере охраны требований санитарных норм и правил.

Надзорные полномочия в сфере соблюдения санитарных норм и правил осуществляют и специальные (ведомственные) службы, среди которых санитарные службы КГБ, МВД, ВС, Государственного комитета пограничных войск в Республике Беларусь.

Особое место в сфере реализации надзорных полномочий занимает предупредительный санитарный надзор. В его рамках руководителям учреждений, осуществляющим государственный санитарный надзор, главным государственным санитарным врачом г. Минска и областей предоставлено право рассматривать и принимать решения по представляемым на согласование проектам нормативной документации. Об объеме и содержании проводимой в этом направлении работы можно судить исходя из существующей практики [1].

Анализ практики надзорной деятельности Санэпидемслужб наряду с позитивными характеристиками позволяет указать и на имеющиеся недостатки. В частности это касается вопроса оперативности отчетности инспекторских служб о проводимых ими надзорных мероприятиях. Недостаточно активно ведется работа и в области надзора за специализированной подготовкой кадров по профпатологии. Имеются проблемы и в работе главных госсанврачей административных территорий, в частности связанные с проведением мероприятий по формированию здорового образа жизни. Как нам представляется, элементами решения этих задач могут стать, в первом случае, совершенствование информационно-управляющей системы санитарного надзора, включающей в себя применение современных информационных технологий на основе единого программного обеспечения, во втором – активизация деятельности органов исполнительной власти, участие санитарных служб в массовых информационно-образовательных и пропагандистских мероприятиях по проблемам здорового образа жизни.

Совершенствованию предупредительного санитарного надзора, по мнению ведущих специалистов органов санитарного надзора, будет служить и расширение полномочий областных и Минского городского центров гигиены, эпидемиологии по проведению гигиенической регистрации.

Значительная работа в области административного надзора проводится Государственным комитетом по стандартизации.

Государственный надзор за стандартами и средствами измерений осуществляется на стадиях разработки и постановки продукции на производство, изготовления, испытаний, реализации, использования (эксплуатации), хранения,

транспортирования и утилизации продукции, а также при выполнении работ и оказании услуг [2, 3].

В качестве одной из основных проблем, возникающих в сфере деятельности Комитета, можно назвать существенные различия в соотношении выявленных нарушений в области соблюдения стандартов в период производства продукции и реализации ее. В процентном соотношении это составляет 48% и 75%. Анализ же проводимых проверок на стадии производства и реализации показывает, что их соотношение практически равно (49% процентов от общего количества наименованных продукции проверено на стадии производства и 45% – на стадии реализации). В связи с этим представляется целесообразным больше внимания уделить надзору в период производства продукции. Повышению эффективности деятельности комитета в этом случае будет служить и более активное введение в практику таких форм, как полный, частичный и упрощенный надзор.

Особую роль в системе административно-надзорных органов Республики Беларусь играет Департамент по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и атомной энергетике. Об этом свидетельствуют и возложенные на него задачи.

Надзорная деятельность Проматомнадзора осуществляется по следующим направлениям: горный надзор, надзор за утилизацией боеприпасов и взрывными работами, за подъемными сооружениями, за системами газоснабжения, за магистральными трубопроводами; химнадзор. А также надзор за ядерной и радиационной безопасностью, за перевозкой опасных грузов автотранспортом, воздушным, речным и железнодорожным транспортом.

Основой организации и осуществления надзорной деятельности является проведение систематических обследований поднадзорных объектов и производств. В зависимости от поставленных задач проводятся комплексные, целевые, оперативные обследования. Главная задача обследований – выявление нарушений требований промышленной, технической, ядерной и радиационной безопасности, перевозки опасных грузов, охраны и рационального использования недр. А также предупреждение аварий и катастроф техногенного характера, производственного травматизма, оценка состояния безопасности и противоаварийной устойчивости поднадзорных объектов, производств, работы руководителей предприятий, служб главного механика, главного энергетика, главного метролога, принятие мер по недопущению, устранению нарушений и повышению уровня ведомственного и производственного контроля.

Как показывает практика, основу деятельности инспекций Проматомнадзора составляет надзорно-профилактическая работа, содержание которой составляют комплексные, целевые и оперативные обследования. Исследование их деятельности позволяет также выявить ряд имеющихся в настоящее время проблем.

Одним из основных недостатков в работе Проматомнадзора является большая текучесть кадров (30% от штатного расписания) [4-6].

К проблемам, связанным с обеспечением безопасности работы поднадзорных ему объектов, по мнению его специалистов и руководства департамента, относятся также:

- низкий уровень подготовки лиц технического надзора объектов, чему способствует нестабильное финансовое состояние ряда предприятий и, как следствие, частая смена ответственных лиц;

- непринятие мер по повышению квалификации персонала;

Анализ надзорной деятельности Проматомнадзора Республики Беларусь позволяет высказать мнение по совершенствованию его деятельности. Как нам

представляется, оно видится в решении следующих основных задач: формирование и внедрение эффективных систем управления промышленной безопасностью в организациях, эксплуатирующих опасные производственные объекты; реализация требований законодательства в области промышленной безопасности опасных производственных объектов; совершенствование нормативной правовой основы и организации по государственному регулированию и надзору в области обеспечения промышленной безопасности.

Большую работу в области надзора проводит Департамент контроля и надзора за строительством. Об этом свидетельствует законодательство и практика [7, 8].

Как показывает анализ проводимой органами строительного надзора работы, в ней также имеют место вопросы, решение которых, на наш взгляд, могло дать положительные результаты. В частности, согласно Указу Президента Республики Беларусь от 05.10.1999 г. № 581 "Об упорядочении структуры органов государственного надзора" начальник специализированной инспекции департамента является заместителем Главного государственного строительного инспектора Республики Беларусь, начальники инспекций департамента – главными государственными строительными инспекторами по областям и г. Минску. Эти лица назначаются на должности и освобождаются от должностей директором департамента – Главным государственным строительным инспектором Республики Беларусь по согласованию с Государственным комитетом по стандартизации и соответствующими исполнительными комитетами. То есть назначение главных государственных строительных инспекторов по областям и г. Минску связано с согласием соответствующих исполнительных комитетов – органов, надзор за объектами которых они обязаны осуществлять. Не отрицая положительных аспектов подобного порядка формирования инспекторского состава органов строительного надзора, хотелось бы отметить и некоторые негативные, на наш взгляд, факторы. В частности, об этом можно судить по имеющим место распоряжениям, издаваемым исполнительными областными комитетами, нарушающими установленный процесс проектирования и строительства объектов.

Решением этой проблемы мог бы стать уведомительный, по отношению к соответствующим исполнительным комитетам, порядок назначения и освобождения главных государственных инспекторов по областям и г. Минску.

Одной из проблем в деятельности органов строительного надзора является и имеющаяся сегодня практика ввода объектов строительства в эксплуатацию без согласования с Департаментом. Речь идет о том, что Департамент не имеет правовой возможности снять объект с эксплуатации без участия заказчика, так как только заказчик имеет право отозвать документацию из Минстата. Думается, что предоставление департаменту такого права, могло бы положительно сказаться на качестве и безопасности вводимых в эксплуатацию объектов. Имеются и другие проблемы, решение которых могло бы положительно сказаться на деятельности органов строительного надзора.

Анализ осуществления надзорной деятельности органов строительного надзора позволяет указать в качестве резерва повышения ее уровня и необходимость более строгого отношения к квалификации инспекторского состава, и специалистов строителей, в том числе и служб заказчика. В связи с этим, поддерживаем мнение департамента считающего, что одним из важнейших критериев оценки профессионализма лиц, осуществляющих проектно-строительные работы, является степень соблюдения ими строительных норм и правил. Считаем целесообразным разработку рекомендаций по внедрению единых требований к правилам осуществления строительства, квалификации строительных предприятий и специалистов.

Необходимо дальнейшее законодательное и нормативное закрепление возросшей роли и ответственности заказчика. Это в первую очередь касается необходимости доработки соответствующих статей в Законе Республики Беларусь "Об основах архитектурной и градостроительной деятельности в Республике Беларусь". Представляется целесообразным и принятие в будущем специального нормативного акта, закона Республики Беларусь "О надзоре за строительством и эксплуатацией зданий и сооружений".

Изучение надзорных полномочий, их правовое закрепление и практика реализации могут быть продолжены, однако и проведенный нами анализ надзорных органов позволяет высказать некоторые мнения по поводу совершенствования административно-надзорной деятельности в Республике Беларусь. В частности:

1. Необходимо рассмотреть возможное снижение степени "зависимости" инспекторского состава от местных органов власти.

2. Положительным может явиться и перевод инспекций на хозяйственный расчет. Аналогом может служить, например, опыт некоторых зарубежных стран, например административно-надзорных органов в Республике Польша [9,10]. В качестве финансовых источников получения прибыли органов, осуществляющих надзор, согласно, например, *Ustawa O dozorze technicznym*, называются оплата за проверку знаний лиц, работающих с техническим оборудованием, в случае повышения их квалификации п.1 ст. 23 (оплата составляет 20% минимума установленного министром по делам труда); проведение инспекторских проверок ст. 34. Статья 55 указывает и на наличие других источников прибыли инспекций, получаемых не из бюджета. Интересным представляется и положение п.2 ст. 60, согласно которого снижение доходов инспекций не отражается на выплате в бюджет.

3. Необходимо дальнейшее совершенствование нормативно-правового регулирования надзорной деятельности инспекций. Оно должно проходить в следующих направлениях:

а) анализ действующей нормативной-документации в области деятельности органов, осуществляющих административно-надзорные функции;

б) разработка новых, основанных на результатах практики и науки, а также положительного опыта зарубежных стран, правовых актов;

в) пересмотр устаревших нормативно-правовых актов.

Одним из условий эффективного осуществления инспекциями своих надзорных полномочий является установленный порядок их реализации. В частности, согласно имеющимся положениям о надзорных органах Республики Беларусь, инспекторам предоставлено право беспрепятственного доступа (при предъявлении служебного удостоверения) на все поднадзорные объекты независимо от их назначения, форм собственности. Вместе с тем, учитывая подзаконный характер Положений, отсутствие в большинстве случаев правового закрепления обязанностей соответствующих лиц, предоставлять это право государственным инспекторам, такое право ими не всегда может быть реализовано. На это указывает и соответствующая практика. Еще хуже дело обстоит с предоставлением необходимых инспектору условий работы и его безопасности. Об этом в соответствующих Положениях не упоминается. В связи с этим считаем целесообразным дополнить имеющиеся Положения о надзорных органах, а также законы Республики Беларусь: "Об охране атмосферного воздуха"; "О техническом нормировании и стандартизации"; "О геодезической и картографической деятельности"; "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" разделами "Обязанности руководителя, предприятия, учреждения, организации".

Считаем, также необходимым дополнить:

Раздел. 4 (Проматомнадзор имеет право), Положения о Департаменте по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и атомной энергетике

ке при Министерстве по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь пунктом – в пределах своих полномочий проводить проверки на предприятиях, организациях и учреждениях, у предпринимателей, осуществляющих деятельность без образования юридического лица. С учетом этого необходимо дополнить указанное положение предложенным выше разделом "Обязанности руководителя, предприятия, учреждения, организации".

ЛИТЕРАТУРА

1. Министерство здравоохранения Республики Беларусь. Государственный доклад "О санитарно-эпидемической обстановке в Республике Беларусь в 2003. – С. 76. Архив Министерство здравоохранения Республики Беларусь.
2. Об итогах государственного надзора за 2003 г. Первому заместителю Премьер-министра Республики Беларусь В.И. Семашко Архив Комитета по стандартизации, метрологии и сертификации при Совете Министров Республики Беларусь.
3. Об итогах государственного надзора за 2004 г. Первому заместителю Премьер-министра Республики Беларусь В.И. Семашко Архив Комитета по стандартизации, метрологии и сертификации при Совете Министров Республики Беларусь.
4. Отчет о деятельности Проматомнадзора за 2003 г. с. 5. Архив департамента по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и атомной энергетике Министерства по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь.
5. Отчет о работе Проматомнадзора по видам надзора за 2002/2003 г. с. 122. Архив департамента по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и атомной энергетике Министерства по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь.
6. Отчет о деятельности Проматомнадзора за 2004 г. Архив департамента по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и атомной энергетике Министерства по чрезвычайным ситуациям.
7. Аналитические данные работы Госстройнадзора за 2004 г. Архив департамента Государственного строительного надзора.
8. Об итогах работы департамента Государственного строительного надзора за 1 квартал 2004 года. Проект постановления коллегии департамента Государственного строительного надзора Министерства архитектуры и строительства Республики Беларусь от 6 мая 2004 г. № 4. Архив Государственного строительного надзора Министерства архитектуры и строительства Республики Беларусь.
9. O dozorze technicznym: Ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r (Dz.U. Nr 122, poz. 1321), ze zm., opubl. w Dz. U. z 2002 r., Nr 74, poz. 676; Dz. U. z 2004 r., Nr 96, poz. 959. [Electronic resours]. – Mode of access: <http://www.udt.gov.pl/>
10. O podpisie elektronicznym. USTAWA z dnia 18 września 2001 r. Dz.U.01.130.1450 (Dz. U. z dnia 15 list. 2001 r.) // Biuletyn informacji publicznej [Electronic resours]. – Mode of access Режим доступа: <http://www.bip.gov.pl/document.asp?id=11>