

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО, ПРАВООХОРОННА ДІЯЛЬНІСТЬ

УДК 342.92

Р. С. Сергєєв

кандидат юридичних наук

м. Одеса

ПЕРЕКОНАННЯ ЯК МЕТОД ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЕНЕРГОЗБЕРЕЖЕННЯ

У статті досліджуються поняття та сутність переконання як методу державного управління у сфері енергозбереження.

Ключові слова: метод переконання, сфера енергозбереження, державне управління, соціальний інформаційний процес.

Ідея того, що переконання є методом забезпечення державного управління, знайшла своє відображення в наукових працях таких вітчизняних адміністративістів, як В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, А. С. Васильєв, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, П. В. Мельник та ін.

Доцільно назвати дві фундаментальні монографічні праці останніх років з проблем адміністративного права і державного управління, у підготовці яких брала участь значна частина провідних українських вчених: «Виконавча влада і адміністративне право» (2002 р.) [1] і «Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики» (2003 р.) [2]. Між тим, у них відсутній структурний підрозділ, у якому б розглядалися загальні проблеми методів державного управління, їх система, можливості використання тощо.

Традиційно в системі методів державного управління виділяються переконання і примус як найбільш універсальні засоби впливу на об'єкти, з огляду на характер впливу. В наш час на перший план виступає проблема забезпечення прав людини в застосуванні цих методів, особливо адміністративного примусу, заходи якого мають суттєвий правообмежувальний потенціал. Зважаючи на те, що статтею 3 Конституції України [3] людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, а держава відповідає перед людиною за свою діяльність, важливо в законодавстві чітко визначити види цих заходів, підстави та процедури їх застосування [4].

Метою даної статті є визначення поняття та сутності переконання як методу державного управління у сфері енергозбереження.

В основі вибору методів впливу на поведінку господарюючих суб'єктів є переконання та примус як загальні діалектично взаємопов'язані способи державно-правового впливу на керовані об'єкти. Фактично вся різноманітність конкретних методів та прийомів правового та організаційного впливу на повсякденну діяльність господарюючих суб'єктів у сфері енергозбереження виявляється в засобах стимулюючого (переконання) та директивного (примус) характеру. Разом з тим елементи примусу більш притаманні методу фінансової відповідальності державного впливу на господарську діяльність, тоді як елементи переконання (стимулювання) є характерною особливістю методу економічного стимулювання державного впливу в цій сфері.

Метод переконання виявляється в системі заохочувальних, виховних, пояснювальних, рекомендуючих заходів, що забезпечує правочинність вчинків і дій учасників управлінських відносин. Переконання, як всеохоплюючий метод, становить основу функціонування апарату державного управління. При здійсненні державного керівництва господарством, соціально-культурним і адміністративно-політичним будівництвом, а також у процесі правоохоронної діяльності органи державного управління використовують найрізноманітніші прийоми і способи переконання та заохочення як методи цілеспрямованого впливу [5, с. 213].

Особливістю існування *методу переконання* можна назвати те, що в науці адміністративного права юридичні засоби переконання тривалий час не визнавались як такі, що здатні регулювати відповідні адміністративні відносини. Якщо проаналізувати ті випадки, коли застосовується переконання у сфері раціонального використання і збереження електричної енергії, то стає очевидним, що воно належить до засобів впорядкування певної діяльності таким чином, що ця діяльність стає належним чином реалізованою. І таке виконання, якщо воно базується на переконаності суб'єктів господарювання в галузі електроенергетики в необхідності сумлінного виконання взятих на себе зобов'язань, ґрунтується на застосуванні цього засобу. Отже, є всі підстави вести мову про можливість та доцільність віднесення переконання до засобів, які здатні забезпечити виконання сторонами зобов'язань, передбачених законодавством, діючим у галузі енергозбереження.

Наприклад, досить вдалим, на нашу думку, є поняття «переконання», яке запропонував Ю. П. Битяк, — це система заходів правового і неправового характеру, які проводяться державними та громадськими органами, що виявляється у здійсненні виховних, роз'яснювальних та заохочувальних методів, спрямованих на формування у фізичних та юридичних осіб розуміння необхідності чіткого виконання законів та інших правових актів [6, с. 314].

Так, В. І. Прокопенко називає метод переконання основним у забезпеченні свідомого ставлення до праці, оскільки він найпоширеніший і застосовується до всіх без винятку осіб [7, с. 285].

У Законі України «Про енергозбереження» [8] містяться також норми, де переконання визначено як обов'язок певної особи. Так, ст. 7 Закону визначає обов'язок посадових осіб, діяльність яких пов'язана з викори-

станням паливно-енергетичних ресурсів, володіти знаннями у сферах енергозбереження та екології.

Отже, про переконання можна говорити як про соціальну категорію, що історично склалася в процесі взаємного спілкування людей і являє собою метод здійснення влади. Метод переконання ґрунтується на авторитеті держави, Конституції та законів України, свідомому ставленні громадян до своїх обов'язків. Але, на жаль, вказівка на використання цього методу не міститься в чинних нормативно-правових актах, які діють у сфері раціонального використання і збереження електроенергії. Переконання є важливою складовою частиною соціального інформаційного процесу, і в тій частині, в якій його здійснення регулюється нормами адміністративного права, воно може і має бути предметом вивчення галузевої науки.

Безумовно, підвищення рівня енергоефективності багато в чому залежить від політики центральної та регіональної влади. Їх підтримка особливо важлива на першому етапі, коли культура енергозбереження тільки формується та ще не стала повсякденною практикою. Наприклад, сьогодні налічується близько 600 доступних способів збереження електроенергії населенням, від економічних ламп до своєчасної теплоізоляції приміщень, та більш ніж 20 тисяч варіантів реалізації цих способів.

Ефективність енергозбереження як з боку енергопостачальних компаній, так і з боку споживачів електроенергії дозволяють заощадити кошти, створити істотний запас міцності для енергосистеми та додатковий резерв для розвитку економіки.

Створена за останні десятиріччя система засобів масової інформації дозволяє державному та муніципальному апарату швидко сповіщати громадян про здійснювані заходи, роз'яснювати їх зміст, інструктувати, переконувати. Преса, радіо, кіно, телебачення значно збільшили можливості впливу на громадян. Їх використання сприяє підвищенню ролі переконання в галузі електроенергетики.

Основними засобами (способами), в яких виявляється інформаційна діяльність — переконання щодо забезпечення обов'язків суб'єктів господарювання, є навчання, збори, популяризація, пропаганда, роз'яснення, реклама, обмін та передача передового досвіду. Не треба нехтувати такими повноцінними способами інформаційної діяльності, як виставки, конкурси, огляди програми, публічні слухання, диспути, різноманітні семінари, тренінги тощо.

В останні роки удосконалені так звані технічні засоби — переконання, інформування, роз'яснення законодавства — через мережу Інтернету, електронні монітори, що розташовані в публічних місцях. У змінених економічних умовах необхідно додатково пояснювати, який вплив може здійснити криза на раціональне використання електроенергії. Криза стимулює громадян ставити більше питань, більш вимогливо ставитися до інформації, що надається.

У межах наведених форм держава здійснює роз'яснювальну (інформаційну) діяльність як свій правовий обов'язок, що закріплений у законодавстві. Їх ефективність пов'язується з одночасною реалізацією сукупності

цих засобів. Усі форми переконання мають певне призначення і лише їх сукупність здатна створити відповідний механізм впливу.

Метою дії вищезгаданих засобів переконання у формі роз'яснення й обов'язкового навчання повинно бути забезпечення виконання взаємних зобов'язань сторін: держави і суб'єктів господарювання та недопущення завдання шкоди галузі.

Метод переконання — це метод активного впливу на суб'єктів господарювання в галузі енергозбереження, а отже, на їх посадових осіб, і тим самим — на їх дії. Вони повинні мати тверді погляди, що полягають в усвідомленні необхідності дотримуватись приписів правових норм, що визначають ощадливе ставлення до використання паливно-енергетичних ресурсів. Якщо аналізувати законодавство у сфері енергозбереження, слід відзначити, що воно нагадує юридичні форми переконання шляхом проведення економічних заходів для забезпечення енергозбереження, серед яких:

- створення бази для реалізації економічних заходів управління енергозбереженням у вигляді системи державних стандартів, які містять показники питомих витрат паливно-енергетичних ресурсів для основних енергоємних видів продукції та технологічних процесів в усіх галузях народного господарства;

- використання системи державних стандартів у сфері енергозбереження при визначенні розмірів надання економічних пільг та застосування економічних санкцій;

- введення плати за нераціональне використання паливно-енергетичних ресурсів у вигляді надбавок до діючих цін та тарифів залежно від перевитрат паливно-енергетичних ресурсів щодо витрат, встановлених стандартами;

- застосування економічних санкцій за марнотратне витрачання палива та енергії внаслідок безгосподарної або некомпетентної діяльності працюючих.

Ю. П. Битяк використовує такі основні форми переконання, які застосовуються в державному управлінні: організація державних і громадських заходів, спрямованих на вирішення конкретних завдань (облік, контроль, прийняття необхідних документів, проведення семінарів, зборів тощо); виховання (економічне, правове, моральне та ін.), особистий приклад; роз'яснення завдань державного управління (усне чи через засоби масової інформації); інструктаж осіб підпорядкованого апарату і громадськості з питань найбільш дійового виконання поставлених завдань; заохочення (моральне — подяка, нагородження почесним знаком, присвоєння почесного звання і т. ін., матеріальне — грошові премії, путівки окремим особам або групі осіб); критика роботи і поведінки окремих осіб [6, с. 315].

Висловлені вище позиції з приводу цього питання підкріплюються і аналізом норм *Закону України «Про енергозбереження»* (наприклад, ст.ст. 6, 7, 8 Закону). Тобто, якщо вести мову про те, що складовими реалізації засобів переконання є інформаційна діяльність у відповідних формах, то доцільно дійти висновку, що цей засіб має своє нормативне закріплення.

На наш погляд, доцільним є більш чітке закріплення цього засобу в нормативному узагальнюючому вигляді.

Аналіз цих статей дає підстави вважати, що в них закріплені обов'язки суб'єктів господарювання у сфері раціонального використання і збереження електроенергії, що здійснюються за допомогою інформаційної взаємодії один з одним, інформаційного впливу. Мова йде про додатковий цілеспрямований інформаційний вплив з метою досягнення необхідних результатів завдяки систематичному засвоюванню корисної інформації, яка повинна бути усвідомлена відповідною особою. Результатом такого усвідомлення повинно стати переконання в необхідності та доцільності саме такої поведінки, наприклад, належної поведінки з питань виконання державних енергетичних стандартів, проведення державної експертизи з енергозбереження, обов'язковості виконання розпоряджень і висновків державної експертизи з енергозбереження, проведення енергетичного аудиту. Саме тому функціями засобів переконання в галузі енергозбереження відповідно є напрями впливу одного суб'єкта на поведінку інших з метою засвоєння останніми зразків поведінки, що відповідають загальному напрямку — належному виконанню зобов'язань, передбачених *Законом України «Про енергозбереження»*.

Можна зазначити, що завдяки виконанню суб'єктами правового регулювання відносин у сфері енергозбереження — юридичними та фізичними особами, здійснюється проведення енергозберігаючої політики та заходів щодо енергозбереження в усіх галузях народного господарства; видобування, переробка, транспортування, виробництво, зберігання та використання всіх видів палива, теплової та електричної енергії, інших ресурсів природного чи штучного походження в частині використання паливно-енергетичних ресурсів; проведення енергетичного аудиту; виробництво та поставка енергетичного та енергоспоживаючого обладнання, машин, механізмів, конструкційних, будівельних матеріалів та іншої продукції, приладів обліку, контролю і регулювання витрачання енергоресурсів; науково-дослідні, проектно-конструкторські, експертні, спеціалізовані, монтажні, налагоджувальні, ремонтні та інші види робіт і послуг, пов'язані з підвищенням ефективності використання та економії паливно-енергетичних ресурсів; роботи, пов'язані з розвитком і використанням нетрадиційних поновлюваних джерел енергії, вторинних енергетичних ресурсів, процесів заміщення дефіцитних видів палива; визначення пріоритетних напрямів екологічно чистої енергетики і створення нових джерел енергії та видів палива; інформаційне забезпечення певних секторів економіки та населення з проблем енергозбереження і використання нових джерел енергії та видів палива; створення ефективних систем управління та засобів контролю за енергозбереженням [9, с. 94].

Доцільно підкреслити, що метод переконання є основним первинним методом забезпечення правової дисципліни у сфері енергозбереження: своїм безпосереднім об'єктом впливу має свідомість суб'єкта господарювання; закладає основи належного виконання зобов'язань згідно із законодавством у сфері енергозбереження; є найменш затратним із числа інших методів.

Ефективність засобів переконання можна посилити за допомогою поєднання їх з іншими засобами (наприклад, стимулюванням), що обумовлено включенням всіх елементів у цілісну систему правових засобів забезпечення раціонального використання і збереження електричної енергії в Україні.

Слід також підкреслити, що за допомогою засобів переконання спочатку здійснюється інформування сторін про свої права та обов'язки, а потім досягається забезпечувальний ефект. Тому для усунення порушень прав суб'єктів господарювання чи для забезпечення їх реалізації часто достатньо переконати цих суб'єктів в протиправності їх дій, роз'яснити відповідні норми законодавства, що діють в сфері енергозбереження, оскільки інші засоби (зокрема примусові) можуть дати абсолютно протилежний результат.

Висновки

Законодавство щодо регулювання методів забезпечення державного управління у сфері енергозбереження, незважаючи на концептуальну близькість до Енергетичної стратегії України на період до 2030 р., має низку відмінностей. *По-перше*, йдеться про саме розуміння поняття «переконання» як особливого засобу правового впливу та співвідношення цього терміна з таким терміном, як «примус». Зокрема, і переконання, і примус є найбільш універсальними засобами впливу на об'єкти з огляду на характер впливу. *По-друге*, однією з вимог законодавства у сфері раціонального використання електроенергії є декларативне використання вищевказаних методів. Але практично на сьогодні, на жаль, ні перший, ні другий метод не виконуються. Так, якщо з примусом більш-менш зрозуміло, оскільки законодавством встановлена адміністративна відповідальність за невиконання відповідних норм Закону України «Про енергозбереження», то метод переконання в країні практично не працює.

Вказані положення доцільно врахувати в Законі України «Про енергозбереження», передбачивши застосування в обов'язковому порядку адміністративної відповідальності до компетентних осіб за непроведення інформаційної політики, спрямованої на раціональне використання і збереження електроенергії.

Література

1. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К.: Видавничий дім «Ін-Юре», 2002. — 668 с.
2. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К.: Факт, 2003. — 384 с.
3. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. (зі змінами, внесеними згідно із Рішенням Конституційного суду України № 20-рп/2010 від 30.09.2010 р.) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
4. Комзюк А. Т. Адміністративний примус: деякі загальні проблеми дослідження та правового регулювання в контексті забезпечення прав людини // Юриспруденція on-line. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.lawyer.org.ua/?w=r&i=6&d=455>

5. Правознавство: Навчальний посібник / Мельник П. В. — Ірпінь: Академія ДПС України, 2001. — 309 с.
6. Адміністративне право України: Підручник / За ред. Ю. П. Битяка. — Харків: Право, 2001. — 528 с.
7. Прокопенко В. І. Трудове право України : Підручник / В. І. Прокопенко. — Видання третє, перероб. та доповн. — Х.: Консум, 2002. — 528 с.
8. Про енергозбереження: Закон України із змінами та доповненнями № 74/94-ВР від 01.06.1994 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 30.
9. Волинець В. В. Засоби переконання та стимулювання (заохочення) у забезпеченні зобов'язань за трудовим договором / В. В. Волинець // Форум права. — 2009. — № 1. — С. 92–98.

Р. С. Сергеев

г. Одеса

УБЕЖДЕНИЕ КАК МЕТОД ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ЭНЕРГОСБЕРЕЖЕНИЯ

Резюме

Административно-правовое регулирование энергосбережения и энергоснабжения невозможно без средств убеждения и поощрения как стимулирующих мер воздействия на субъектов отношений энергоснабжения и использования электроэнергии, а также применения мер административного принуждения как средств реагирования на нарушения законодательства в этой сфере.

Ключевые слова: метод убеждения, сфера энергосбережения, государственное управление, социальный информационный процесс.

R. S. Sergieiev

Odessa

PERSUASION AS METHOD OF STATE ADMINISTRATION IN THE FIELD OF ENERGY-SAVINGS

Summary

The administrative-legal adjusting of energy-savings and energy supply is impossible without facilities of persuasion and encouragement as stimulant measures of affecting subjects of relations of energy supply and use of electric power, and also application of measures of administrative compulsion as measure of reacting on violations of legislation in this sphere.

Key words: method of persuasion, sphere of energy-savings, state administration, social informative process.