

УДК 614.2(094)

**О ПРАВОВОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ
НА РЕГИОНАЛЬНОМ И МЕСТНОМ УРОВНЯХ**

*канд. юрид. наук, доц. Я.А. ПОЖОГО
(Полоцкий государственный университет)*

Исследуются вопросы правового регулирования обеспечения энергетической безопасности в Республике Беларусь на региональном и местном уровнях. Практические результаты этой работы нашли отражение в реализации проектов по нефти и газу, которые ведутся в Венесуэле и Иране. В условиях экономического кризиса Президент и Правительство Беларуси принимают эффективные меры по обеспечению экономической и энергетической безопасности страны. Правовое регулирование бережливого использования энергии в промышленном и сельскохозяйственном производстве на местах (на региональном и местном уровнях) также имеет важное значение в энергетической безопасности страны. В работе анализируется законодательство об экономической деятельности в Республике Беларусь, о полномочиях местных органов власти, изучены Примерные Уставы производственных и сельскохозяйственных предприятий Полоцкого региона. Автор приходит к выводу о том, что в законах «Об экономических обществах», «О местном управлении и самоуправлении», «Примерном Уставе колхоза (сельскохозяйственного производственного кооператива)» отсутствуют нормы, регулирующие вопросы использования и сбережения энергии на региональном и местном уровнях. Предлагается внести дополнения в действующее законодательство и устранить пробелы в правовом регулировании.

Введение. Быстрые темпы развития мировой экономики на рубеже XX – XXI столетий, а также финансово-экономический кризис с особой остротой обнажили проблемы обеспечения энергетической безопасности Республики Беларусь. В непростых условиях Президент Республики Беларусь и Правительство принимают неотложные адекватные меры по скорейшей ликвидации негативного влияния на страну последствий мирового экономического кризиса и созданию необходимых условий для энергетической независимости страны. Их усилия сосредоточены на реализации долгосрочных крупномасштабных республиканских задач. К ним, в частности, относятся: создание в стране собственной ядерной энергетики; широкое применение возобновляемых видов энергии; активное использование местного топлива; поиск новых источников энергии; сокращение энергоемкости производства; энергосбережение и другие. Конкретные факты свидетельствуют о получении положительных результатов целенаправленной работы Президента и Правительства по преодолению энергетической зависимости нашей страны от других государств. К ним следует отнести: начало работ по строительству атомной электростанции; реконструкцию старых и возведение новых гидроэлектростанций; реализацию проектов по сооружению и введению в строй ветряных и солнечных источников энергии; реализацию международных договоров по добыче нефти в Венесуэле и Иране и многие другие.

Реализация международных и национальных проектов, направленных на достижение экономической и энергетической безопасности страны, сопровождается надлежащим правовым регулированием. Иными словами, центральные государственные органы достаточно эффективно осуществляют свои полномочия по «регулированию экономической деятельности в интересах человека и общества», как это предусмотрено статьей 13 Конституции Республики Беларусь [1, с. 7].

Затрагивая проблему энергетической безопасности страны, необходимо подчеркнуть, что главные усилия государства в этом направлении нацелены на обеспечение всеми видами энергии потребителей в лице предприятий, учреждений и граждан. Одновременно государство устанавливает конкретные правила использования энергии и требует от потребителей экономии и бережливости энергоресурсов.

В условиях преодоления последствий мирового финансово-экономического кризиса бережное и рациональное использование потребляемой энергии является одним из составляющих энергетической безопасности. В связи с этим особый интерес вызывает рассмотрение вопроса, в какой степени действующее законодательство Республики Беларусь регламентирует деятельность субъектов хозяйствования и местных органов власти по обеспечению рационального использования потребляемой энергии.

Основная часть. Разделение государственной власти в Республике Беларусь на три самостоятельные ветви ни в коей мере не умаляет значимости основного принципа деятельности государственного аппарата – взаимодействие и единство всех ветвей власти. Именно в контексте такого подхода необходимо исследовать и вопросы, в какой мере действующее законодательство Республики Беларусь отражает современные проблемы правового обеспечения энергетической безопасности. Для ответа на этот вопрос необходимо провести «ревизию правового поля страны».

Так, Конституция Республики Беларусь не регламентирует проблему обеспечения энергетической безопасности страны и правового обеспечения этой деятельности государства. Поскольку потребителями энергии являются предприятия, организации и граждане, то правовые основы обеспечения экономии и бережливости уместно поискать в основном кодифицированном законе – Гражданском кодексе. Действительно, этот кодекс «определяет правовое положение участников гражданского оборота, основания возникновения и порядок осуществления прав собственности и других вещных прав, прав на результаты интеллектуальной деятельности, регулирует отношения между лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность, или с их участием, договорные и иные обязательства, а также другие имущественные и связанные с ними личные неимущественные отношения» [2].

Кроме того, Гражданский кодекс Республики Беларусь в определенной части охватывает правовым регулированием и ремесленную деятельность. Бесспорным является тот факт, что осуществление прав собственности, предпринимательская и ремесленная деятельность неразрывно связаны с использованием различных видов энергии. Энергообеспечение промышленного и сельскохозяйственного производства, иных сфер народного хозяйства в современных условиях приобрело исключительно важное значение и при стечении неблагоприятных условий может стать настоящей «ахиллесовой пятой» экономики и социального развития страны.

Несмотря на особую актуальность энергетической безопасности, Гражданский кодекс Беларуси не содержит норм права, которые бы на современном уровне обеспечивали правовое регулирование энергетической безопасности посредством экономного и рачительного потребления энергии. Например, в § 6 Кодекса «Энергосбережение» в статьях 510 – 519 закреплены только договорные основы снабжения энергией: характеристика договора, порядок его заключения и продления, изменения, прекращения, оплата за энергию и т.д.

Исходя из содержания Гражданского кодекса уместно предположить, что нормы об экономии и бережливости энергии, использовании восполняемых и местных ее источников помещены законодателем в специальном законодательстве об осуществлении хозяйственной деятельности. Наиважнейшим нормативным правовым актом, определяющим правила деятельности хозяйствующих субъектов страны, является Закон Республики Беларусь «О хозяйственных обществах» [3]. В статье 2 указанного Закона закреплено, что законодательство Республики Беларусь о хозяйственных обществах основано на Конституции Республики Беларусь и состоит из Гражданского кодекса, Закона «О хозяйственных обществах» и других актов законодательства. В статье 1 Закона «О хозяйственных обществах» содержится правовое понятие хозяйственного общества и отмечено, что хозяйственное общество «может иметь гражданские права, соответствующие целям деятельности, предусмотренным в его учредительных документах, а также предмету деятельности, если он указан в учредительных документах, и нести связанные с этой деятельностью обязанности». Иные нормы этого правового акта определяют порядок создания хозяйственных обществ, их органы, виды обществ и их правовой статус. Однако какие-либо положения, определяющие порядок потребления и использования энергии в производственной деятельности, в законе не закреплены.

Закономерно предположить, что эти важные вопросы в достаточной мере отражены в Законе Республики Беларусь «Об энергосбережении» [4]. В Законе отмечено, что он регулирует отношения, возникающие в процессе деятельности юридических и физических лиц в сфере энергосбережения в целях повышения эффективности использования топливно-энергетических ресурсов, и устанавливаются правовые основы этих отношений. Энергосбережение определяется в Законе приоритетом государственной политики в обеспечении энергетической безопасности в Республике Беларусь. В качестве основных принципов государственного управления в сфере энергосбережения статья 5 Закона называет: информационное обеспечение в этой области; государственный контроль; обучение производственного персонала и населения методам экономии топлива и энергии. В соответствии со статьей 6 этого нормативного правового акта государственное управление в сфере энергосбережения осуществляет Правительство и уполномоченный им республиканский орган государственного управления. Законом об энергосбережении (статья 8) предусматривается разработка соответствующих республиканских, отраслевых и региональных программ энергосбережения.

Статья 14 Закона предусматривает проведение энергообследования предприятий, учреждений и организаций, а в статье 21 закреплено, что «юридические и физические лица, виновные в нарушении законодательства об энергосбережении, несут ответственность в соответствии с законодательством Республики Беларусь». Виды ответственности этот Закон не устанавливает. При этом в Уголовном кодексе и Кодексе об административных правонарушениях Республики Беларусь составы уголовных преступлений и административных правонарушений такого вида не предусмотрены. Следовательно, по своему содержанию Закон «Об энергосбережении» носит более программный, декларативный, чем конкретный характер.

Поскольку Закон «О хозяйственных обществах» рассчитан на предприятия промышленности, для правового регулирования деятельности сельскохозяйственных предприятий применяется Примерный Устав колхоза (сельскохозяйственного производственного кооператива).

В Уставе содержится 139 пунктов, которые отражают основные аспекты правового статуса сельскохозяйственного производственного кооператива. Но в содержании этого нормативного правового акта не закреплены нормы об экономии, бережливости, правилах потребления каких-либо видов энергии. Только в пункте 9.8 Устава отмечено, что в своей деятельности сельскохозяйственный кооператив «внедряет в производство новейшие средства и технологии, обеспечивает соблюдение санитарно-гигиенических норм и правил...» [5].

Анализируя проблему правового обеспечения энергетической безопасности Республики Беларусь, уместно обратиться к правовому опыту соседнего государства, Украины, у которого имеются аналогичные энергетические проблемы. Хозяйственный кодекс этой страны устанавливает правовые основы хозяйственной деятельности (хозяйствования), которая базируется на разнообразии субъектов хозяйствования разных форм собственности и «имеет целью обеспечить возрастание деловой активности субъектов хозяйствования, развитие предпринимательства и на этой основе повышения эффективности общественного производства, его социальную направленность в соответствии с требованиями Конституции Украины» [6]. Как видно из содержания Хозяйственного кодекса Украины, он, как и Закон Республики Беларусь «О хозяйственных обществах» или Примерный Устав колхоза (сельскохозяйственного производственного кооператива), не устанавливает ответственности за неэкономное расходование потребляемой энергии и не содержит норм, обязывающих потребителей обеспечить экономию топливно-энергетических ресурсов.

Конституция Республики Беларусь, Гражданский кодекс Республики Беларусь, а также Закон «О хозяйственных обществах», Закон Республики Беларусь «Об энергосбережении», Примерный Устав колхоза (сельскохозяйственного производственного кооператива) распространяют свое действие на всей территории страны и их нормы применяются по отношению ко всем потребителям энергии, независимо от региона и местности.

Важное значение в деятельности государства и общества имеют органы местного управления и самоуправления, которые формируются в соответствии с Законом Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь». Согласно статье 1 указанного Закона «местное управление – форма организации и деятельности населения, проживающего на соответствующей территории для самостоятельного решения непосредственного или через избираемые ими органы социальных, экономических и политических вопросов местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов граждан» [7].

Изучение содержания статьи 10 Закона о местных органах власти, которая именуется «Основные направления экономической политики государства», свидетельствует о том, что в этой норме не отражено такое важное направление, как экономия энергетических ресурсов. Здесь мы находим лишь инвестиционную, ценовую, бюджетную, внешнеэкономическую, структурно-отраслевую и иные виды деятельности. Обходят стороной отмеченную проблему и другие нормы закона о местных органах власти.

В завершение исследования проблемы правового регулирования энергетической безопасности страны на региональном и локальном уровнях следует изучить уставы субъектов хозяйствования.

Для анализа этого вопроса в качестве примеров мы избрали два вида предприятий: крупные промышленные градообразующие субъекты хозяйствования республиканского значения и местные сельскохозяйственные предприятия. Так, в Уставе ОАО «Полоцк-Стекловолокно» имеется 15 глав, в которых определен правовой статус этого крупного предприятия страны, виды его деятельности, органы управления, осуществление контроля финансовой и хозяйственной деятельности; порядок заключения сделок; распределение прибыли; учет и отчетность; реорганизация и ликвидация общества и другие положения. Вместе с тем в Уставе отсутствуют нормы, регулирующие вопросы потребления и сбережения энергоресурсов [8].

Аналогичные принципы избраны и при разработке Устава ОАО «Нафтан». В его структуре также имеется 15 глав: общие положения; имущество общества; уставный фонд; акции общества; права и обязанности акционеров и т.д. В Уставе не закреплены нормы о правилах использования энергии и мерах ответственности за нарушение таких правил [9].

Сельскохозяйственный производственный кооператив «Кушлики» расположен в Полоцком районе Витебской области, занимается выращиванием сельскохозяйственных культур, животных и другими видами деятельности в соответствии с Уставом. В Уставе имеется 138 пунктов, которые распределены по разделам. В разделах регламентированы: общие положения; основные задачи и функции СПК; членство в СПК и правовой статус членов; собственность СПК; экономическая и социальная деятельность и иные.

Однако в Уставе, который разработан и принят на основе Примерного Устава сельскохозяйственного производственного кооператива, положения об использовании и сбережении энергии, а также об ответственности за нарушение, таких норм не имеется [10].

Коммунальное сельскохозяйственное унитарное предприятие «Островщина» также находится в Полоцком районе, действует на основе своего Устава и в своей деятельности занято производством и сбытом сельскохозяйственной продукции. В Уставе указанного предприятия нет правой регламентации по использованию энергии, а также не предусмотрена ответственность за расточительство энергии [11].

Акцентируя внимание на проблеме «пробельности» в правовом регулировании экономного использования энергии в производственной деятельности субъектов хозяйствования Республики Беларусь, необходимо отметить, что на локальном уровне субъекты хозяйствования в определенной степени пытаются самостоятельно обеспечить правовое регулирование экономии энергии. Вместе с тем их деятельность в этом направлении «запрограммирована» Трудовым кодексом Республики Беларусь и охватывается трудовыми правоотношениями. Например, в пункте 5 Положения об отделе правового обеспечения ОАО «Полоцк-Стекловолокно» установлена ответственность начальника отдела правового обеспечения «за экономный и рациональный расход топливно-энергетических и других материальных ресурсов на своем рабочем месте и в местах общего пользования». В других должностных инструкциях предприятия закреплены аналогичные правила.

Таким образом, действующее законодательство Республики Беларусь не устанавливает правовых норм, которые на региональном и локальном уровнях (применительно к деятельности субъектов хозяйствования) регулируют отношения по обеспечению энергетической безопасности страны. Указанная «пробельность» обусловлена традиционными, классическими подходами законодателя к законотворческой деятельности. Эти подходы сформировались в советский период в относительно благоприятных экономических условиях и до начала финансово-экономического кризиса 2008 – 2009 годов. Вместе с тем современные экономические условия предопределяют необходимость более совершенного правового регулирования деятельности субъектов хозяйствования.

Заключение. С целью осуществления эффективного правового регулирования энергетической безопасности Республики Беларусь на региональном и локальном уровнях необходимо:

- дополнить Закон Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» правовыми нормами, которые возлагают на местные органы власти областного, базового и первичного уровней конкретные обязанности по экономии всех видов потребляемой энергии;

- внести дополнения в Закон Республики Беларусь «О хозяйственных обществах», в которых предусмотреть правовые нормы, возлагающие обязанности на всех субъектов хозяйствования по вопросам сбережения и рационального использования всех видов используемой энергии;

- дополнить Устав колхоза (сельскохозяйственного производственного кооператива) правовыми нормами об экономии энергоресурсов в производственной деятельности;

- конкретизировать законодательство Республики Беларусь о деятельности органов Государственного контроля и возложить на них дополнительные функции по осуществлению ими контроля на местах за экономией и рациональным использованием всех видов потребляемой энергии.

Внесение предлагаемых дополнений в Закон Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении» необходимо рассматривать как форму правового регулирования проблем обеспечения энергетической безопасности на региональном и локальном уровнях: в пределах областей, городов, поселков и населенных пунктов.

Внесение изменений в Закон Республики Беларусь «О хозяйственных обществах» и Примерный Устав колхоза (сельскохозяйственного производственного кооператива) положений об использовании и сбережении всех видов энергии обеспечит адекватное правовое регулирование этой деятельности всех субъектов хозяйствования Республики Беларусь на локальном уровне посредством внесения соответствующих правовых норм в их Уставы.

Реализация предложенных мер по правовому регулированию энергетической безопасности на региональном и локальном уровнях обеспечит максимальный учет местных условий производства и потребления и позволит государству максимально экономить энергетические ресурсы и денежные средства.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.). – Минск: Амалфея, 2005. – 48 с.
2. Гражданский кодекс Республики Беларусь // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2010.

3. О хозяйственных обществах: Закон Респ. Беларусь, 09.12.1992 № 2020-XII // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2010.
4. Об энергосбережении: Закон Респ. Беларусь, 15.07.1998 № 190-3 // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2010.
5. Примерный Устав колхоза (сельскохозяйственного производственного кооператива): утв. Указом Президента Республики Беларусь, 02.02.2001 № 49 «О некоторых вопросах организационно-правового обеспечения деятельности колхозов» // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2010.
6. Хозяйственный кодекс Украины // Ведомости Верховной Рады. – 2003. – № 18, № 19 – 20, № 21 – 22.
7. О местном управлении и самоуправлении: Закон Респ. Беларусь, 04.01.2010 № 108-3 // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2010.
8. Новая редакция Устава открытого акционерного общества «Полоцк-Стекловолокно» от 30.03.2007. Протокол № 10. Устав зарегистрирован Витебским облисполкомом 30.01.2003, регистрационный № 30059047.
9. Устав открытого акционерного общества «Нафтан»: утв. Решением общего собрания акционеров ОАО «Нафтан» и ОАО «Полимир» 28.11.2008 № 26/28. Зарегистрирован Новополоцким горисполкомом 01.12.2008, регистрационный № 30042199.
10. Устав сельскохозяйственного производственного кооператива «Кушлики»: утв. Общим собранием членов сельскохозяйственного производственного кооператива «Кушлики». Протокол № 1 от 17.03.2003. Изменения и дополнения зарегистрированы Витебским облисполкомом 02.06.2005, регистрационный № 372.
11. Устав коммунального сельскохозяйственного унитарного предприятия «Островщина»: утв. Решением Полоцкого районного исполнительного комитета 15.10.2007 № 653. Зарегистрирован Витебским облисполкомом 18.01.2008, регистрационный № 300075351.

Поступила 28.03.2010

ON LEGAL PROVISION OF ENERGY PREPAREDNESS ON REGIONAL AND LOCAL LEVELS

Y. POJOGO

Work is devoted research of a condition of legal regulation of questions of maintenance of power safety of the Republic of Belarus at regional and local levels.

In the conditions of an economic crisis the President and the Government of Belarus accept effectual measures on maintenance of economic and power safety of the country. Practical results of this work have found reflexion in realisation of projects on oil and gas working out in Venezuela and Iran also. Thus the important making power safety of the country is due legal regulation of careful use of energy in industrial and an agricultural production, that is on places (at regional and local levels). In work the legislation on economic activities in Belarus? about powers of local authorities, and also Charters of the industrial and agricultural enterprises of Polotsk district of Vitebsk region are studied. The author comes to conclusion, that in laws «About economic societies», «About local management and self-management», «The Approximate Charter of collective farm (agricultural production co-operative)» there are no norms which regulate questions of use and energy savings at regional and local levels. In work it is offered to make additions to the current legislation and to meet lacks in legal regulation.