

УДК 342.9

О.В. Гурина

*магистр юрид. наук, аспирант 3 года обучения
каф. конституционного права БГУ,
преподаватель каф. гражданско-правовых дисциплин
Брестского государственного университета имени А.С. Пушкина*

ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ОБЛАСТИ ЭНЕРГОЭФФЕКТИВНОСТИ: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

Статья посвящена исследованию способов организации деятельности в области энергоэффективности как важнейшей предпосылки обеспечения энергетической безопасности страны и повышения уровня благосостояния населения. Автором проводится сравнительно-правовой анализ моделирования системы органов управления в странах СНГ и Европейского союза. На основании проведенного исследования подчеркивается уникальность каждого из рассмотренных способов и делается вывод об отсутствии вероятности выработки универсальной модели. Сформулированы положения, которые являются определяющими при выработке наиболее приемлемой организационной структуры органов управления в рассматриваемой области и отвечают современным тенденциям. Предложены шаги по совершенствованию организации деятельности в области энергоэффективности в Республике Беларусь.

Введение

Задача повышения энергоэффективности является стратегической для любого государства. Ее решение напрямую связано с поступательным экономическим развитием и обеспечением энергетической безопасности. Вероятность достижения успешных результатов реализации политики в этой области наиболее высока при наличии действенной системы управления, в которой органы государственного управления, участники процесса по внедрению мер энергоэффективности и частный сектор занимают каждый свое место. При этом ключевым элементом являются именно органы государственного управления, как субъекты, выполняющие организующую, координирующую роль.

Цель исследования – на основе сравнительно-правового анализа моделей организации деятельности в области энергоэффективности выработать предложения по совершенствованию структуры его управления в Республике Беларусь.

По данным Международного энергетического агентства, существуют пять основных способов организации деятельности в области энергоэффективности, которые выражаются в формировании:

- 1) обобщенных государственных энергетических органов;
- 2) специализированных государственных органов в сфере энергоэффективности / чистой энергии;
- 3) независимых органов в сфере энергоэффективности / чистой энергии или полугосударственных корпораций;
- 4) неправительственных органов по энергоэффективности / чистой энергии;
5. государственно-частных партнерств по энергоэффективности / чистой энергии [1, с. 28].

В Республике Беларусь с 1993 г. действует специализированный государственный орган в сфере энергоэффективности. В настоящее время Департамент по энергоэффективности Государственного комитета по стандартизации Республики Беларусь

Научный руководитель – Г.А. Василевич, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного права Белорусского государственного университета

(далее – Департамент) является главным субъектом, отвечающим за проведение единой государственной политики в сфере эффективного использования топливно-энергетических ресурсов (далее – ТЭР), в том числе возобновляемых источников энергии, и осуществляет государственный надзор за рациональным использованием топлива, электрической и тепловой энергии (п. 4 Положения о Департаменте по энергоэффективности Государственного комитета по стандартизации Республики Беларусь, утвержденного постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 31 июля 2006 г. № 981 [2]).

Кроме того, в силу подп. 4.2 п. 4 Положения о Министерстве энергетики Республики Беларусь, утвержденного постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 10 сентября 2008 г. № 1330 [3], непосредственное участие в проведении государственной политики в сфере эффективного использования ТЭР принимает и Министерство энергетики Республики Беларусь. В его структуре функционирует Управление энергоэффективности, объединяющее отдел государственного энергетического и газового надзора и охраны труда и отдел энергоэффективности, экологии и науки [4].

Функционирование специализированного государственного органа в рассматриваемом сегменте предусматривается и законодательством Украины. Так, в стране создано Государственное агентство по энергоэффективности и энергосбережению, основными задачами которого являются:

1) реализация государственной политики в сферах эффективного использования ТЭР, энергосбережения, возобновляемых источников энергии и альтернативных видов топлива;

2) обеспечение увеличения части возобновляемых источников энергии и альтернативных видов топлива в энергетическом балансе Украины (п. 3 Положения о Государственном агентстве по энергоэффективности и энергосбережению Украины, утвержденного Указом Президента Украины от 13 апреля 2011 г. № 462/2011 [5]).

В то же время следует отметить, что рассматриваемый способ организации деятельности в области энергоэффективности не является доминирующим в странах СНГ. Например, в Российской Федерации и в Республике Казахстан специализированный орган отсутствует. Некоторое время в Российской Федерации рассматриваемые функции были возложены на органы государственного энергетического надзора. Так, основной задачей государственного энергетического надзора в Российской Федерации являлось осуществление контроля за техническим состоянием и безопасным обслуживанием электрических и теплоиспользующих установок потребителей электрической и тепловой энергии, оборудования и основных сооружений электростанций, электрических и тепловых сетей энергоснабжающих организаций, рациональным и эффективным использованием электрической и тепловой энергии, нефти, газа, угля, торфа, горючих сланцев и продуктов их переработки на предприятиях, в организациях и учреждениях независимо от формы собственности (п. 2 Положения о государственном энергетическом надзоре в Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 12 августа 1998 г. № 938 [6]). Следует отметить, что такой подход имеет исторические корни и характерен для советского периода.

В настоящее время в Российской Федерации вопросами энергосбережения занимаются несколько органов исполнительной власти: Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека; Федеральная антимонопольная служба; Федеральная служба по тарифам; Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору; Министерство регионального развития Российской Федерации; Министерство энергетики Российской Федерации; Министерство экономического развития Российской Федерации; Министерство промышленности и торговли Российской Федерации. У каждого ведомства четко обозначен перечень полномочий и определена зона ответственности согласно постановлению Правительства

Российской Федерации от 20 февраля 2010 г. № 67 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам определения полномочий федеральных органов исполнительной власти в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности» [7]. Главный орган исполнительной власти в области энергосбережения в анализируемом нормативном правовом акте не назван. В то же время в силу п. 6 данного постановления Министерство энергетики Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности по вопросам проведения энергетических обследований, информационного обеспечения мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности, учета используемых энергетических ресурсов. С декабря 2009 г. при Министерстве энергетики Российской Федерации функционирует «Российское энергетическое агентство». Именно на него возложены функции оперативного управления государственной программой «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности на период до 2020 г.», утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2010 г. №2446-р [8].

В Республике Казахстан формирование и реализация государственной политики, совершенствование системы государственного управления в сфере контроля и надзора за рациональным использованием природных ресурсов возложены на Министерство энергетики (подп. 1 п. 15 Положения о Министерстве энергетики Республики Казахстан, утвержденного постановлением Правительства Республики Казахстан от 19 сентября 2014 г. № 994 [9]). Данный орган исполнительной власти осуществляет государственное управление во всех отраслях топливно-энергетического комплекса страны, а также решает вопросы экологического регулирования. Министерство энергетики Республики Казахстан имеет два ведомства: Комитет экологического регулирования, контроля и государственной инспекции в нефтегазовом комплексе и Комитет атомного и энергетического надзора и контроля. К функциям Комитета экологического регулирования, контроля и государственной инспекции в нефтегазовом комплексе отнесены организация и совершенствование системы экономических методов и механизмов стимулирования рационального природопользования и охраны окружающей среды (подп. 34 п. 14 Положения государственного учреждения «Комитет экологического регулирования, контроля и государственной инспекции в нефтегазовом комплексе Министерства энергетики Республики Казахстан», утвержденного приказом Министра энергетики Республики Казахстан от 20 октября 2014 г. № 62 [10]). Надзор за рациональным и экономным использованием, оптимизацией режимов производства, передачей, потреблением электрической энергии отнесен к функциям Комитета атомного и энергетического надзора и контроля Министерства энергетики Республики Казахстан (подп. 22 п. 14 Положения государственного учреждения «Комитет атомного и энергетического надзора и контроля Министерства энергетики Республики Казахстан, утвержденного приказом Министра энергетики Республики Казахстан от 7 октября 2014 г. № 42 [11]).

Представляет научный интерес организация деятельности в области энергоэффективности в Дании, которая является устойчивым лидером по этому показателю. Общую ответственность за политику в области энергоэффективности несет Министерство экономики и предпринимательства и его орган – Датское энергетическое управление (до ноября 2001 г. – Датское энергетическое агентство). Созданное в 1976 г. Датское энергетическое управление, штат которого насчитывает около 200 работников, внутри страны и за ее пределами занимается вопросами, которые относятся к производству, снабжению и потреблению энергии. Наряду с Датским энергетическим управлением

вопросами энергоэффективности также занимаются созданные при Министерстве экономики и предпринимательства Датское агентство по предприятиям и жилью, Датское агентство по исследованиям в области градостроительства и Орган по регулированию датской энергетики. Кроме того, в структуре Министерства экономики и предпринимательства существует независимый Трест электроснабжения (DEST), который был учрежден в 1996 г. для содействия экономии электроэнергии в жилищном и государственном секторе с учетом социально-экономических и экологических соображений.

Имеются и другие министерства и ведомства, которые играют прямую роль в области повышения энергоэффективности. К ним относятся Министерство финансов, Министерство налогов, Министерство экологии и его Агентство по охране окружающей среды и Министерство транспорта. Заметную роль в вопросах энергоэффективности играют поставщики энергии. Кроме того, законодательство Дании предусматривает создание местных комитетов по энергосбережению, куда обязательно входят представители энергораспределительных и сетевых компаний. Муниципалитетам и другим организациям (частным компаниям, потребительским и природоохранным группам, строительным и жилищным объединениям) также рекомендуется участвовать в работе этих комитетов. Комитеты предназначены для организации сотрудничества и координации на местном уровне, и ответственность за их создание несут энергетические компании. В реализации политики по энергоэффективности принимают участие и различные ассоциации (например, Датская ассоциация по энергетике и охране окружающей среды, Датская ассоциация централизованного теплоснабжения и др.) [12, с. 49–53].

Схожее организационно-структурное моделирование наблюдается и в Швеции. Так, реализация политики в области энергетики возложена на Министерство устойчивого развития. Общая численность сотрудников данного Министерства – 200 человек, 25 из них входят в состав отдела энергетики. Содействие Министерству в выполнении его функций оказывает ряд исполнительных органов. Двумя основными учреждениями, отвечающими за реализацию мер энергетической политики в Швеции, являются Шведское энергетическое агентство и шведская государственная электроэнергетическая компания SvenskaKraftnät.

При Шведском энергетическом агентстве в качестве национального органа регулирования в январе 2005 г. был создан Инспекторат энергетических рынков, который осуществляет надзор за электроэнергетическими и газораспределительными компаниями Швеции и выполняет функции экспертного и контролирующего органа на рынках электроэнергии, природного газа и центрального теплоснабжения для обеспечения их эффективного функционирования. Шведская государственная электроэнергетическая компания SvenskaKraftnät – это государственное коммунальное предприятие, созданное в 1992 г. Компания осуществляет управление национальной электроэнергетической системой и ее эксплуатацией. Деятельность компании финансируется главным образом за счет платы за использование сетей производителями и поставщиками электроэнергии для передачи электроэнергии. С июля 2005 г. компания SvenskaKraftnät также несет системную ответственность за поставки природного газа [13, с. 26–27].

Подытоживая, можно сделать вывод, что каждая из стран вырабатывает свой способ организации деятельности в области энергоэффективности, наиболее приемлемый в условиях существующей экономической ситуации и действующей системы органов государственного управления. В то же время представляется возможным выделить несколько аспектов, которые, на наш взгляд, являются решающими при определении оптимальной модели.

Во-первых, значительным потенциалом в области обеспечения энергоэффективности обладают организации, предоставляющие энергетические услуги (транспортировка, снабжение и т.д.). Именно они заинтересованы в точном учете ТЭР, сокращению

их потерь и снижению себестоимости. В то же время в их интересах и увеличение объема энергетических услуг. Следовательно, функция по обеспечению энергоэффективности может быть возложена на орган государственного управления, реализующий политику производства энергии, снабжения ею и ее потребления, деятельность которого ориентирована на достижение баланса между контрагентами указанных услуг.

Во-вторых, поскольку для рассматриваемого органа деятельность в области обеспечения энергоэффективности является сопутствующей по отношению к управлению оказанием энергетических услуг, представляется целесообразным закрепить указанную функцию за надзорным энергетическим органом. Это позволит не только максимально расширить сферу воздействия (выйдя за пределы правоотношений контрагентов энергетических услуг), но и внедрять разнообразные методы повышения энергоэффективности (например, оценка модернизации энергооборудования, технологий энергоснабжения и т.д.).

Заключение

На основании изложенного и учитывая опыт различных стран, считаем актуальным рассмотреть вопрос об определении главным государственным органом в области энергоэффективности Министерство энергетики Республики Беларусь. Это позволит не только устранить дублирующие функции и оптимизировать состав и численность органов государственного управления, но и повысить эффективность осуществляемой деятельности. Министерство энергетики Республики Беларусь является центральным органом, отвечающим за энергетическую безопасность страны. В рамках его деятельности аккумулированы задачи по обеспечению государства энергоресурсами и удовлетворению потребности народного хозяйства и населения в электрической и тепловой энергии, природном и сжиженном газе, твердых видах топлива. Поэтому именно Министерство энергетики обладает наибольшим потенциалом для успешного проведения политики в области энергоэффективности. Кроме того, рассматриваемый орган обладает инструментарием и для осуществления надзора за реализацией разработанных стратегий, программ и планов. Так, в подчинении Министерства энергетики Республики Беларусь находятся органы государственного энергетического надзора, к компетенции которых в советский период было отнесено осуществление надзора за рациональным использованием энергоресурсов.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Управление энергоэффективностью : справочное руководство // Международное энергетическое агентство. – Париж : IEA, 2011. – 68 с.
2. Положение о Департаменте по энергоэффективности Государственного комитета по стандартизации Республики Беларусь [Электронный ресурс] : утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь, 31 июля 2006 г., № 981 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.
3. Положение о Министерстве энергетики Республики Беларусь [Электронный ресурс] : утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь, 10 сент. 2008 г., № 1330 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.
4. Структура Министерства энергетики Республики Беларусь [Электронный ресурс] // Министерство энергетики Республики Беларусь. – Режим доступа : <http://www.minenergo.gov.by/ru/about/struct>. – Дата доступа: 15.03.2015.

5. Положение о Государственном агентстве по энергоэффективности и энергосбережению Украины [Электронный ресурс] : утв. Указом Президента Украины, 13 апр. 2011 г. № 462/2011 // Держенергоефективності України. – Режим доступа: <http://saee.gov.ua/uk/about/polozhennya-derzhenerhoefektyvnosti-ukrainy>. – Дата доступа: 15.03.2015.

6. Положение о государственном энергетическом надзоре в Российской Федерации [Электронный ресурс] : постановление Правительства Российской Федер., 12 авг. 1998 г., № 938 // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». – М., 2015.

7. О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам определения полномочий федеральных органов исполнительной власти в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности [Электронный ресурс] : постановление Правительства Российской Федер., 20 февр. 2010 г., № 67 // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». – М., 2015.

8. Положение о Российском энергетическом агентстве [Электронный ресурс] // Российское энергетическое агентство. – Режим доступа: http://energo.minpromkchr.ru/energy_conservation_in_russia/256/. – Дата доступа: 15.03.2015.

9. Положение о Министерстве энергетики Республики Казахстан [Электронный ресурс] : утв. постановлением Правительства Респ. Казахстан, от 19 сент. 2014 г., № 994 // Информ.-правовая система «Учет: все для бухгалтера». – Режим доступа: <http://normativ.uchet.kz/view.php?ID=115838>. – Дата доступа: 15.03.2015.

10. Положение государственного учреждения «Комитет экологического регулирования, контроля и государственной инспекции в нефтегазовом комплексе Министерства энергетики Республики Казахстан» [Электронный ресурс] : утв. приказом Министра энергетики Респ. Казахстан, 20 окт. 2014 г., № 62 // Информ.-правовая система «Учет: все для бухгалтера». – Режим доступа: <http://normativ.uchet.kz/view.php?ID=117214>. – Дата доступа: 15.03.2015.

11. Положение государственного учреждения «Комитет атомного и энергетического надзора и контроля Министерства энергетики Республики Казахстан [Электронный ресурс] : утв. приказом Министра энергетики Респ. Казахстан, 7 окт. 2014 г., № 42 // Информ.-правовая система «Учет: все для бухгалтера». – Режим доступа: <http://normativ.uchet.kz/view.php?ID=116497>. – Дата доступа: 15.03.2015.

12. Углубленный обзор политики и программ Дании в сфере энергоэффективности / Секретариат Энергетической Хартии. – Брюссель, 2004. – 76 с.

13. Углубленный обзор политики и программ Дании в сфере энергоэффективности: Швеция // Секретариат Энергетической Хартии. – Брюссель, 2006. – 76 с.

Рукапіс паступіў у рэдакцыю 24.03.2015

Gurina O.V. The Organization of Activity in the Area of Energy Efficiency: Comparative Legal Analysis

The article is devoted to the ways of the organization of activity in the field of energy efficiency as an important prerequisite for ensuring energy security of the country and improving the welfare of the population. The author carries out a comparative legal analysis of the simulation system management bodies in the CIS countries and the European Union. Based on this study, the author emphasizes the uniqueness of each of the considered methods and concludes that there is no probability of production a universal model. At the same time, the author formulates some aspects that are crucial in determining the most suitable organizational structure of government in this area which meet modern trends. Considering these aspects, as well as a retrospective analysis, the author puts forward the proposals to improve the organization of activities in the field of energy efficiency in the Republic of Belarus.