

Балашенко С. А., доктор юридических наук, профессор, декан юридического факультета Белорусского государственного университета

Ванькович Е. Э., студент 5 курса юридического факультета Белорусского государственного университета

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УЧЕТ В СФЕРЕ ВОЗОБНОВЛЯЕМОЙ ЭНЕРГЕТИКИ: ОПЫТ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

Статья посвящена анализу вопросов, связанных с проведением в Республике Беларусь учета возобновляемых источников энергии. Авторами отмечается, что основным способом осуществления государственного учета является ведение государственного кадастра возобновляемых источников энергии, которое возложено на Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь. В статье детально проанализирован порядок проведения учета возобновляемых источников энергии, а также определено соотношение между учетом и мониторингом возобновляемых источников энергии.

The questions related to the registration of renewable energy sources in the Republic of Belarus are analyzed in this article. The authors note that the main way of the governmental registration is conducting the state cadastre of renewable energy sources, which is committed by the Ministry of Natural Resources and Environmental Protection of the Republic of Belarus. The procedure for registration of renewable energy sources and the correlation between registration and monitoring of renewable energy sources are also analyzed in the article.

Ключевые слова: возобновляемые источники энергии, энергетическое законодательство Республики Беларусь, учет возобновляемых источников энергии.

Нестабильность на рынке традиционных энергоносителей во второй половине XX века вызвала острую необходимость обеспечения безопасности энергоснабжения для ряда государств. Кроме того, истощаемость большинства используемых источников энергии требует нахождения им сопоставимой замены в энергетическом балансе. Преодоление данных «вызовов» связывается с достижениями в области функционирования возобновляемых источников энергии (далее – ВИЭ). Более чем сорокалетний опыт интенсивного развития возобновляемой энергетики в мире позволяет утверждать и об иных ее положительных моментах. В частности, ВИЭ находятся в авангарде инновационных научных исследований и связаны с передовыми технологическими разработками, а также способствуют улучшению социально-экономического развития тех или иных территорий. Некоторые государства в целях упорядочения регулирования вопросов возобновляемой энергетики приняли специализированные нормативные правовые акты, содержащие в себе положения о направлениях использования ВИЭ и мерах их государственной поддержки.

В Республике Беларусь основополагающим нормативным актом в сфере правового регулирования ВИЭ является Закон Республики Беларусь от 27 декабря 2010 г. № 204-З «О возобновляемых источниках энергии» (далее – Закон о ВИЭ). Под ВИЭ белорусский законодатель понимает энергию солнца, ветра, тепла земли, естественного движения водных потоков, древесного топлива, иных видов биомассы, биогаза, а также иные источники энергии, не относящиеся к невозобновляемым (абз. 2 ст. 1 Закона о ВИЭ). Согласно абз. 6 ст. 1 данного Закона к невозобновляемым источникам энергии относятся источники энергии, накопленные в природе в виде ископаемых ресурсов: угля, нефти, газа, торфа, горючих сланцев, а также иные источники энергии, которые в новых геологических условиях практически не образуются.

Основные направления государственного регулирования в сфере ВИЭ закреплены в ст. 6 Закона о ВИЭ. Белорусский законодатель в качестве одного из таких направлений называет вопросы учета ВИЭ и установок по

использованию ВИЭ. Целями такого учета в соответствии с ч. 1 ст. 23 Закона о ВИЭ являются: информирование заинтересованных лиц о перспективах использования ВИЭ в Республике Беларусь; привлечение инвестиций в использование ВИЭ; оценка энергетического потенциала и эффективности использования ВИЭ. На наш взгляд, в качестве самостоятельной цели выступает также и обеспечение планирования и прогнозирования территориального развития ВИЭ.

Учет ВИЭ и установок по использованию ВИЭ, главным образом, осуществляется путем создания государственного кадастра ВИЭ, ведение которого возложено на Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь (далее – Минприроды). Несмотря на то, что данный кадастр был создан лишь после принятия Закона о ВИЭ, идеи об учете ВИЭ путем создания соответствующих кадастров выдвигались еще в середине 80-х годов XX века. Так, Е. Н. Колотинская утверждала, что «в силу исчерпаемости энергетических минеральных ресурсов недр и все большего возрастания актуальности вовлечения в эксплуатацию неисчерпаемых природных энергетических ресурсов (солнечная, ветровая, гидравлическая, геотермальная энергии) потребуется принятие таких кадастров, как кадастр ветровой и солнечной энергии, силы морских и речных приливов»¹.

В научной литературе кадастр предлагается рассматривать в статике и в динамике. Кадастр в динамике существует в виде деятельности по ведению кадастра, в процессе которой складываются общественные отношения, опосредованные государством правовыми нормами, облакающими их в правовую форму и придающими кадастру правовое выражение; кадастр в статике составляет результат деятельности по его ведению и используется государством для руководства экономикой, управления народным хозяйством и непосредственного хозяйствования².

¹ Колотинская, Е. Н. Правовые основы природно-ресурсовых кадастров в СССР. – Москва: Изд-во Моск. ун-та, 1986. С. 6.

² Колотинская, Е. Н. Правовые основы природно-ресурсовых кадастров в СССР. – Москва: Изд-во Моск. ун-та, 1986. С. 19.

Мы согласны с тем, что кадастр является комплексным понятием, и рассмотрение его с различных сторон позволяет более детально изучить его отличительные особенности. Вместе с тем, «кадастр в динамике», по нашему мнению, есть не что иное как учет (в нашем случае – учет ВИЭ), который состоит в специфической деятельности по ведению государственного кадастра.

В теории категорию «кадастр» предлагается рассматривать в узкоспециальном и обобщающем значениях. В узком смысле он представляет собой опись податных предметов, подлежащих налогообложению. В более общем смысле термин «кадастр» означает систематизированный свод сведений, составляемый путем периодических или непрерывных наблюдений над соответствующим объектом³. Государственный кадастр ВИЭ следует рассматривать как разновидность кадастров в широком смысле, т. к. его создание в первую очередь было ориентировано не на решение вопросов налогообложения, а на систематизацию информации в данной области, а также на развитие ее инвестиционной привлекательности.

В соответствии с п. 2 Положения о порядке ведения государственного кадастра ВИЭ и использования его данных, утвержденного постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 24.06.2011 г. № 836 (далее – Положение о порядке ведения кадастра ВИЭ), государственный кадастр ВИЭ представляет собой систематизированный свод данных:

1. о площадках возможного размещения установок по использованию ВИЭ мощностью более 200кВт;
2. о площадках фактического размещения установок;
3. о производителях энергии из ВИЭ в разрезе административно-территориальных единиц Республики Беларусь;
4. об используемых видах ВИЭ и максимально возможном количестве энергии, производимой в течение года на установках;
5. о мощности установок и годовом отпуске от них электрической энергии.

³ Мороз, Л. Н. Организационно-правовые аспекты формирования кадастров и регулирования кадастровых отношений // Государство и право. – 1999. - № 4. С. 77.

Государственный кадастр ВИЭ ведется в виде базы данных в электронном виде и на бумажном носителе. Структура и информационное содержание базы данных закреплены в Инструкции о некоторых вопросах ведения государственного кадастра возобновляемых источников энергии, утвержденной постановлением Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь № 29 от 29 августа 2011 г. (далее – Инструкция). В соответствии с п. 9 данной Инструкции база данных государственного кадастра ВИЭ состоит из 6 блоков: информационно-справочного, картографического, гидрометеорологической информации, расчетно-аналитического, данных об установках и (или) площадках возможного размещения установок по использованию ВИЭ, данных об установках и (или) площадках фактического размещения установок по использованию ВИЭ.

В п. 7 Положения о порядке ведения кадастра ВИЭ перечислены основные мероприятия по осуществлению государственного учета ВИЭ, который реализуется путем ведения государственного кадастра ВИЭ. Данный процесс включает следующие направления деятельности:

1. сбор необходимой информации от республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций;
2. анализ собранной информации;
3. формирование данных о площадках фактического и возможного размещения установок;
4. аналитическую обработку данных об оценке величины выработки энергии для каждого вида ВИЭ, эффективности использования ВИЭ;
5. анализ энергетического потенциала административно-территориальных единиц Республики Беларусь и (или) площадок возможного размещения установок;
6. анализ и прогнозирование сокращения выбросов загрязняющих веществ и парниковых газов в атмосферный воздух;
7. подготовку сведений государственного кадастра ВИЭ в соответствии со структурой и информационным содержанием базы данных;

8. заполнение базы данных государственного кадастра ВИЭ;
9. подготовку и опубликование информационных бюллетеней.

Белорусский законодатель при определении политики учета ВИЭ выбрал путь создания «комплексного» кадастра ВИЭ. И уже в его рамках можно найти информацию о состоянии и развитии конкретных видов ВИЭ. Так, в соответствии с п. 14 Инструкции блоки "Данные об установках и (или) площадках возможного размещения установок по использованию ВИЭ"; "Данные об установках и (или) площадках фактического размещения установок по использованию ВИЭ" заполняются по формам для каждого вида ВИЭ (энергия солнца, энергия ветра, энергия тепла земли, энергия естественного движения водных потоков, энергия древесного топлива и иных видов биомассы, энергия биогаза).

Некоторые государства выбрали иной путь и для учета ВИЭ создали специализированные кадастры применительно к конкретным видам ВИЭ. Так, например, в ст. 9 Закона Республики Таджикистан от 12 января 2010 года № 587 «Об использовании возобновляемых источников энергии» предусмотрено создание для обеспечения учета ВИЭ кадастров по каждому виду таких источников. В п. 3 Правил ведения государственного кадастра ВИЭ, утвержденных постановлением Правительства Республики Таджикистан от 3 марта 2011 года № 116, закреплено, что государственный кадастр ВИЭ Республики Таджикистан состоит из: кадастра энергии природных и искусственных водотоков и водоемов, кадастра солнечной энергии, кадастра ветровой энергии, кадастра геотермальной энергии, кадастра энергии древесных отходов, биомассы в виде отходов промышленности, сельского и лесного, жилищно-коммунального хозяйства и бытовых отходов.

Основная разница заключается в том, что при «комплексном» подходе объектом кадастрового учета являются ВИЭ в целом, и уже в рамках единого кадастра осуществляется детализация применительно к отдельным видам ВИЭ. При втором подходе объектом кадастрового учета является конкретный вид ВИЭ. Во многом выделение данных позиций является условностью, т. к. и в

первом, и во втором случаях осуществляется анализ различных видов ВИЭ. Но «комплексный» подход, по нашему мнению, будет все же более предпочтительным, т. к. он обеспечивает системность регулирования отношений по учету ВИЭ. А это в свою очередь позволяет преодолевать дублирование информации, а также предоставляет полную картину о развитии всех видов ВИЭ на конкретной территории.

Государственный учет ВИЭ, осуществляемый путем ведения государственного кадастра ВИЭ, следует отличать от учета энергии, который проводится самими производителями ВИЭ. В соответствии с ч. 1 ст. 7 Закона Республики Беларусь от 15 июля 1998 года № 190-З «Об энергосбережении»: весь объем добываемых, производимых, перерабатываемых, транспортируемых и потребляемых топливно-энергетических ресурсов подлежит обязательному учету. Порядок и условия оснащения пользователей и производителей электрической энергии приборами учета ее расхода урегулирован Инструкцией о порядке и условиях оснащения пользователей и производителей электрической энергии приборами учета ее расхода, утвержденной постановлением Министерства энергетики Республики Беларусь от 14 декабря 2011 г. № 69. В соответствии с п. 3 данной Инструкции основной целью оснащения пользователей и производителей электроэнергии приборами учета ее расхода является получение достоверной информации о производстве, передаче, распределении и потреблении электроэнергии. Особенностью деятельности производителей энергии из ВИЭ является то, что кроме учета производимой из ВИЭ вторичной энергии, они в соответствии со ст. 17 Закона о ВИЭ обязаны вести отдельный учет энергии, производимой из ВИЭ, и такой энергии, реализуемой государственным энергоснабжающим организациям. Необходимость ведения отдельного учета в первую очередь детерминирована закреплением на легальном уровне преференций, предоставляемых производителям, которые реализуют вторичную энергию государственным энергоснабжающим организациям (установление льготных тарифов).

Актуальным вопросом на сегодняшний день является определение соотношения между понятиями «учет ВИЭ» и «мониторинг ВИЭ».

Мониторинг ВИЭ не назван в ст. 6 Закона о ВИЭ в качестве одного из основных направлений государственного регулирования в сфере использования ВИЭ. Лишь в ст. 12 Закона о ВИЭ закреплено, что одним из полномочий Минприроды является определение порядка проведения мониторинга ветров и привязка данных метеорологических станций к выбранным площадкам возможного размещения ветроэнергетических установок.

В самом общем смысле мониторинг рассматривается как «постоянное наблюдение за какими-нибудь процессами для оценки их состояния и прогнозов развития»⁴.

Деятельность, направленная на постоянное наблюдение за ВИЭ, получение и анализ собранной информации, в несистемной форме уже осуществляется рядом государственных органов как составная часть учета ВИЭ. В соответствии с п. 5 Положения о порядке ведения кадастра ВИЭ ведение данного кадастра осуществляется Минприроды на основании сводных статистических данных (информации) Национального статистического комитета, а также информации, представляемой различными органами государственного управления (Государственным комитетом по стандартизации, Министерством энергетики, Министерством сельского хозяйства и продовольствия, Министерством лесного хозяйства и т. д.). По сути, данные государственные органы и осуществляют постоянное наблюдение за ВИЭ в целях передачи объективной информации Минприроды, которое собирает данную информацию, анализирует ее и использует при ведении государственного кадастра ВИЭ.

Однако трактовать мониторинг ВИЭ как составную часть учета ВИЭ нельзя, т. к. мониторинг имеет самостоятельную цель осуществления и место в системе государственного регулирования в сфере ВИЭ. Основной целью

⁴ Ожегов, С. И. Толковый словарь русского языка: Ок. 100000 слов, терминов и фразеологических выражений. – Москва: ООО «Издательство Оникс», 2010. С. 301.

мониторинга ВИЭ является непрерывное получение объективной и достоверной информации о ВИЭ, а также ее оценка. Впоследствии эта информация может использоваться при принятии управленческих решений, а также при информировании общественности о состоянии развития в стране ВИЭ.

Что касается места мониторинга ВИЭ в системе государственного регулирования, то нами уже приводилась тесная связь между мониторингом и государственным учетом ВИЭ, которая имеет непосредственное воплощение в законодательстве Республики Беларусь. Однако мониторинг выступает также в качестве необходимой предпосылки планирования и прогнозирования, сертификации, выработки мер по государственной поддержке в сфере использования ВИЭ, находится в тесной связи с иными направлениями государственного регулирования.

Тем самым, под мониторингом ВИЭ следует понимать деятельность уполномоченных государственных органов, которая выражается в постоянном наблюдении за ВИЭ, их количественными и качественными характеристиками, получении объективной информации, а также ее оценке в целях принятия необходимых решений в области развития ВИЭ. Мониторинг является самостоятельным направлением государственного регулирования в сфере ВИЭ и его не следует рассматривать в качестве составной части учета ВИЭ. Государственный же учет ВИЭ – это целенаправленная деятельность уполномоченных государственных органов, состоящая в сборе, анализе, упорядочении и регистрации информации о ВИЭ и установках по использованию ВИЭ и осуществляемая путем ведения государственного кадастра ВИЭ.

Если сравнивать Республику Беларусь с иными странами СНГ, то в вопросах государственного учета ВИЭ, она находится на одних из лидирующих позиций. Такое положение вызвано не только оперативностью создания государственного кадастра, но и продуманностью его структуры. Так, включение в содержание кадастра положений о площадках возможного

размещения установок по использованию ВИЭ несомненно будет упрощать работу с потенциальными инвесторами.

Вместе с тем, все же существуют направления для дальнейшего совершенствования. В литературе отмечалось, что для обеспечения живучести и исключения деградации любых системных образований, в т. ч. систем кадастровой информации, указанные наблюдения должны быть только непрерывными. При периодичности наблюдений закономерно формируются заведомо неработоспособные, «мертвые» кадастровые информационные системы⁵.

В п. 8 Положения о порядке ведения кадастра ВИЭ закреплено, что данные государственного кадастра ВИЭ обновляются Минприроды ежегодно до 1 июня года, следующего за отчетным, за исключением данных по площадкам возможного размещения установок, которые обновляются ежеквартально. Периодичность в ведении государственного кадастра имеет только негативные последствия, т. к. не позволяет получать точную текущую информацию о положении дел в отрасли и, соответственно, сдерживает ее экономический рост. Поэтому в качестве важнейшего направления совершенствования правового регулирования ВИЭ в Республике Беларусь должен выступить переход к непрерывному ведению государственного кадастра ВИЭ. Для этого целесообразно внести соответствующие изменения в п. 8 Положения о порядке ведения кадастра ВИЭ и предусмотреть обновление Минприроды данных государственного кадастра ВИЭ по мере поступления соответствующей информации.

Пристатейный библиографический список:

1. Инструкция о некоторых вопросах ведения государственного кадастра возобновляемых источников энергии: утв. постановлением Министерства

⁵ Мороз, Л. Н. Организационно-правовые аспекты формирования кадастров и регулирования кадастровых отношений // Государство и право. – 1999. - № 4. С. 77.

природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь, 29 августа 2011 г., № 29 // ИБ "КонсультантПлюс: Беларусь" [Электронный ресурс]. - Минск, 2012.

2. Инструкция о порядке и условиях оснащения пользователей и производителей электрической энергии приборами учета ее расхода: утв. постановлением Министерства энергетики Республики Беларусь, 14 декабря 2011 г. № 69 // ИБ "КонсультантПлюс: Беларусь" [Электронный ресурс]. - Минск, 2012.
3. Колотинская, Е. Н. Правовые основы природно-ресурсовых кадастров в СССР / Е. Н. Колотинская. – Москва: Изд-во Моск. ун-та, 1986. – 136 с.
4. Мороз, Л. Н. Организационно-правовые аспекты формирования кадастров и регулирования кадастровых отношений / Л. Н. Мороз // Государство и право. – 1999. - № 4. С. 76 - 82.
5. О возобновляемых источниках энергии: Закон Республики Беларусь, 27 декабря 2010 г., № 204-З // ИБ "КонсультантПлюс: Беларусь" [Электронный ресурс]. - Минск, 2012.
6. Об использовании возобновляемых источников энергии: Закон Республики Таджикистан, 12 января 2010 г., № 587 // ИБ "Законодательство стран СНГ" [Электронный ресурс]. – Москва, 2012.
7. Об энергосбережении: Закон Республики Беларусь, 15 июля 1998 г., № 190-З // ИБ "КонсультантПлюс: Беларусь" [Электронный ресурс]. - Минск, 2012.
8. Ожегов, С. И. Толковый словарь русского языка: Ок. 100000 слов, терминов и фразеологических выражений / С. И. Ожегов. – Москва: ООО «Издательство Оникс», 2010. – 736 с.
9. Положение о порядке ведения государственного кадастра возобновляемых источников энергии и использования его данных: утв. постановлением Совета Министров Республики Беларусь, 24 июня 2011 г., N 836 // ИБ "КонсультантПлюс: Беларусь" [Электронный ресурс]. - Минск, 2012.

10. Правила ведения государственного кадастра возобновляемых источников энергии: утв. постановлением Правительства Республики Таджикистан, 03 марта 2011 г., № 116 // ИБ “Законодательство стран СНГ” [Электронный ресурс]. – Москва, 2012.