

Виктор Сергеевич КАМЕНКОВ,

заведующий кафедрой финансового права и правового регулирования хозяйственной деятельности Белорусского государственного университета, медиатор, заместитель председателя общественного объединения «Белорусский республиканский союз юристов», национальный корреспондент Беларуси в ЮНСИТРАЛ, старший научный сотрудник Южно-Уральского государственного университета, доктор юридических наук, профессор (Республика Беларусь)

О ПРАВЕ НА ЭНЕРГЕТИЧЕСКУЮ И ЭКОЛОГИЧЕСКУЮ БЕЗОПАСНОСТЬ, КАК НЕОБХОДИМОМ ЭЛЕМЕНТЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

Тема безопасности вообще в современном мире является весьма актуальной. И это представляется понятным. Каждый человек даже на биологическом уровне обеспокоен безопасностью своей жизни, здоровья, благополучия, семьи. А как социальный субъект он заботиться о безопасности по месту жительства и работы, в отрасли и государстве в силу его контактов и интересов.

Не может быть равнодушным каждый, кто понимает проблемы постоянно растущих нужд интенсивно развивающейся мировой экономики в крупных объемах энергоресурсов на фоне истощающихся их запасов.

В подтверждение данного тезиса довольно привести только самые свежие примеры, чтобы понять суть остроты проблемы безопасности и существующих в этой связи тревог, дискуссий, конфликтов и споров.

Например, перебои с обеспечением электрической энергией вызывают различные последствия, беспокойство о безопасности, круг заинтересованных лиц в их устранении, если они произошли:

- в отдельно взятой квартире на непродолжительное и известное время;
- в многоквартирном и многоэтажном доме или в районе в городе на длительное и неизвестное время;
- в крупном населенном пункте, включая банки, больницы, объекты промышленности, обороны и иных отраслей;
- в большом количестве населенных пунктов или в отдельно взятой стране, либо в ряде стран.

И это не придуманная, а реальная ситуация.

Или возьмем строительство атомных электростанций, отношение к ним в разных странах мира, а также использование вопросов обеспечения энергией в политических целях.

Благодаря этому можно оставаться уверенным, что вопросы безопасности, их правовое регулирование и обеспечение всегда были и будут востребованными.

Трудно не согласиться с тем, что «...энергетическая безопасность возникает как продукт взаимодействия политики, права и экономики» (1).

Имеются и все основания дальнейшей их актуализации.

Во-первых, множественность видов безопасности (личная, семейная, общественная, государственная, политическая, информационная, экологическая, экономическая, транспортная, энергетическая, финансовая и другие) диктует

выработать общие принципов для их понимания, различия, толкования и правового регулирования.

Во-вторых, не меньшая множественность правовых актов, регулирующих вопросы безопасности, порождает необходимость, как минимум, определенной их координации, если не гармонизации.

Оптимальным вариантом, наиболее точно отображающим сущность безопасности в настоящее время, в рамках ЕАЭС признано такое ее определение – отсутствие недопустимого риска, связанного с возможностью причинения вреда и (или) нанесения ущерба.

Говоря о более полной дефиниции безопасности, нужно предусмотреть не только отсутствие недопустимого риска вообще, но и его минимизацию.

Приблизительно в таком же контексте термин «безопасность» используется в белорусском законодательстве уже с 2014 года и до настоящего времени. «...безопасность движения и эксплуатации железнодорожного транспорта – состояние защищенности процесса движения транспортных средств железнодорожного транспорта, состояние транспортных средств железнодорожного транспорта и инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования, а также железнодорожных путей необщего пользования, при которых отсутствует недопустимый риск возникновения транспортных происшествий и их последствий, влекущих за собой причинение вреда жизни или здоровью граждан, окружающей среде, имуществу юридических и физических лиц».

В таком же значении понятие «безопасность» применяется и в ином современном законодательстве: «...для целей настоящего Декрета под безопасностью понимается отсутствие недопустимого риска возможного причинения вреда государственным или общественным интересам, окружающей среде, жизни, здоровью, правам и законным интересам граждан.

С иным смыслом термин «безопасность» также встречается в Республике Беларусь в законах и иных законодательных актах.

Экологическая безопасность определяется как состояние защищенности окружающей среды, жизни и здоровья граждан от возможного вредного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Безопасность генно-инженерной деятельности определяется в Законе, как состояние защищенности, достигаемое посредством выполнения мер, направленных на предотвращение или снижение до безопасного уровня возможных вредных воздействий генно-инженерных организмов на здоровье человека и окружающую среду при осуществлении генно-инженерной деятельности.

А безопасность дорожного движения – это состояние дорожного движения, обеспечивающее минимальную вероятность возникновения опасности для движения и дорожно-транспортного происшествия.

Безопасность лекарственного средства – положительная характеристика лекарственного средства, основанная на сравнительном анализе его эффективности и оценке риска причинения вреда жизни и здоровью человека.

Всего же термин «безопасность» встречается более чем в пятидесяти правовых актах. И не только в нашей стране. «...термин «энергетическая

безопасность» употребляется, в частности, в более 50 нормативных правовых актах РФ и в более 30 международных правовых актах» (2).

Первая реакция на слова «национальная безопасность» на уровне не профессионала, а обычного человека может быть такой, что речь идет о безопасности не только государства, но и нации, всех живущих и всего находящегося на территории данного государства. И будет, в принципе, правильной такая реакция. Потому, что официальное определение понятия «национальная безопасность» раскрывается, как состояние защищенности национальных интересов Республики Беларусь от внутренних и внешних угроз.

А национальные интересы, в свою очередь, это – совокупность потребностей государства по реализации сбалансированных интересов личности, общества и государства, позволяющих обеспечивать конституционные права, свободы, высокое качество жизни граждан, независимость, территориальную целостность, суверенитет и устойчивое развитие Республики Беларусь.

О том, что национальная безопасность – комплексное явление свидетельствует тот факт, что в корреляционной связи в приведенном выше нормативном правовом акте рассматриваются также политическая, экономическая, научно-технологическая, социальная, демографическая, информационная, военная, экологическая безопасность.

Правда, экономическая безопасность, на наш взгляд, определяется не достаточно конкретно, как состояние экономики, при котором гарантированно обеспечивается защищенность национальных интересов Республики Беларусь от внутренних и внешних угроз.

И экологическая безопасность в данном правовом акте имеет несколько иное определение: экологическая безопасность – состояние защищенности окружающей среды, жизни и здоровья граждан от угроз, возникающих в результате антропогенных воздействий, а также факторов, процессов и явлений природного и техногенного характера.

И только через национальные интересы в экономической сфере, которые даны почему-то в качестве исчерпывающего, а не примерного перечня, можно обнаружить структуру факторов, составляющих экономическую безопасность. В их числе и достижение уровня энергетической безопасности, достаточного для нейтрализации внешней зависимости от поступления энергоносителей.

Нужно критически оценить и приведенный исчерпывающий перечень видов безопасности, которые включаются в понятие «национальная безопасность»: политическая, экономическая, научно-технологическая, социальная, демографическая, информационная, военная, экологическая. Возникает вопрос: а государственная, общественная, транспортная, энергетическая и иные виды безопасности не относятся к национальной безопасности?

В качестве одной из основных потенциальных либо реально существующих угроз национальной безопасности называется также невозможность гарантированного обеспечения сырьевыми и энергетическими ресурсами в объемах, обеспечивающих намеченный рост ВВП.

Интересно, что и 20 лет назад у ряда государств представление о национальной безопасности было схожее. «...концепция национальной безопасности – направление в строительстве государства, отражающее

совокупность официально принятых взглядов на цели и государственную стратегию в области обеспечения безопасности личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз политического, экономического, социального, военного, технического, экологического, информационного и иного характера с учетом имеющихся ресурсов и возможностей».

Но не навсегда и не везде. В 2015 году в Российской Федерации была утверждена Стратегия национальной безопасности Российской Федерации.

В указанной Стратегии понятие «национальная безопасность Российской Федерации» получило новое содержание: «...национальная безопасность Российской Федерации – состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации, достойные качество и уровень их жизни, суверенитет, независимость, государственная и территориальная целостность, устойчивое социально-экономическое развитие Российской Федерации. Национальная безопасность включает в себя оборону страны и все виды безопасности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и законодательством Российской Федерации, прежде всего государственную, общественную, информационную, экологическую, экономическую, транспортную, энергетическую безопасность, безопасность личности» (п.6).

Заметим, что энергетическая безопасность здесь рассматривается в качестве непосредственной и самостоятельной (автономной) составляющей части национальной безопасности Российской Федерации. Наряду с экономической независимостью предлагается рассматривать и энергетическую безопасность.

Важным представляется и другое обстоятельство. Документы о национальной безопасности – «концепция» и «стратегия», сами по себе не являются даже правовыми актами. Правда, они утверждены нормативными правовыми актами, то есть указами глав наших государств. Но они по своей правовой природе одинаковы по своей декларативности и абстрактности. Это общий замысел, руководящая идея, система взглядов и представлений, согласованные стратегические цели и приоритеты для конкретной сферы общественных отношений, которые могут и должны быть закреплены для последующей их реализации уже в нормативных правовых актах. Иначе смысл теряется и концепции, и стратегии, и правовых актов, их утвердивших.

И наоборот, когда соответствующие концепции и стратегии получают закрепление в конкретных правовых нормах со статусом нормативных правовых актов, то они и влекут иные правовые последствия. Они являются официальными документами, направленными на установление, изменение, официальное толкование, приостановление, возобновление, продление и прекращение действия норм права как общеобязательных правил поведения постоянного или временного характера, рассчитанных на индивидуально не определенный круг лиц и неоднократное применение.

Поэтому и понятие «национальная безопасность», на наш взгляд, нужно закреплять в нормативно-правовом акте высокого уровня, как совокупность ее видов: военной, государственной, демографической, информационной, научно-технологической, политической, социальной, транспортной, экономической, энергетической, экологической и иных.

Таким нормативно-правовым актом может выступать один из законов нашего государства, который бы содержал общие положения о безопасности и носил бы координирующий характер для иных законов и подобного рода нормативно-правовых актов. Такой путь выглядит приоритетным, потому что выдержать какой-либо единый подход в правовом регулировании национальной безопасности при наличии множества правовых актов представляется весьма затруднительным.

Говорить о едином кодифицированном правовом регулировании национальной безопасности пока тоже не приходится по другой причине. Отдельные вопросы национальной безопасности уже регулируются в Республике Беларусь на уровне некоторых кодексов.

Но эти вопросы не составляют основу для единого кодекса о безопасности. Кроме того, отечественный закон о законах предполагает, что кодекс является системообразующим нормативным правовым актом, закрепляющим принципы и нормы правового регулирования наиболее важных общественных отношений и обеспечивающим наиболее полное правовое регулирование определенной сферы общественных отношений (ст. 14). То есть кодекс, как совокупность согласованных законов пока в нашем законодательстве не предусматривается.

И в отношении энергетической безопасности в Беларуси нет полной ясности и определенности. Она упоминается в законодательстве о национальной безопасности, но до этого времени все еще не рассматривается в качестве неотделимой ее части.

Как самостоятельное и достойное внимания понятие «энергетическая безопасность» в белорусском законодательстве можно обнаружить в 2015 году в Концепции, утвержденной постановлением Правительства.

Данный термин определяется как «...состояние защищенности граждан, общества, государства, экономики от угроз дефицита в обеспечении их потребностей в энергии экономически доступными энергетическими ресурсами приемлемого качества, от угроз нарушения бесперебойности энергоснабжения». При этом энергетическая безопасность в этом правовом акте не увязывается с национальной безопасностью. Но были введены такие новые понятия, как «энергетическая самостоятельность», «мониторинг энергетической безопасности», «уровень энергетической безопасности», «угрозы энергетической безопасности страны (региона)», «индикаторы энергетической безопасности» и иные.

Однако ранее уже было неопубликованное решение Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества, в котором энергетическая безопасность рассматривается как состояние защищенности энергетического сектора государств ЕврАзЭС от внутренних и внешних условий, процессов и факторов, ставящих под угрозу его устойчивое развитие и энергетическую независимость.

Мониторинг энергетической безопасности в соответствии с Концепцией осуществляет Национальная академия наук Беларуси совместно с Министерством экономики, Министерством энергетики, Государственным комитетом по стандартизации, Белорусским государственным концерном по нефти и химии, облисполкомами и Минским горисполкомом, ответственными за достижение соответствующих индикаторов энергетической безопасности.

И в тоже время имеется Межведомственная комиссия по безопасности в экономической сфере, которая в соответствии с возложенными на нее задачами осуществляет, в том числе, следующие функции:

мониторинг конкурентоспособности белорусской экономики, оценка угроз безопасности Республики Беларусь в области внешнеэкономических отношений и подготовка предложений по их нейтрализации;

выработка стратегии обеспечения энергетической безопасности государства.

Взаимосвязана ли энергетическая безопасность с национальной безопасностью? Влияет ли она на национальную безопасность?

Прямых ответов на эти вопросы в действующем законодательстве пока нет. Но выстроить эту взаимосвязь можно и нужно, употребив законы логики. Чем выше риски и угрозы для энергетической безопасности, тем ниже будет степень защищенности национальной безопасности.

Например, сокращение традиционных для Республики Беларусь внешних энергетических рынков приведет к снижению степени обеспеченности энергоресурсами, что в свою очередь отрицательно скажется на производстве товаров и оборудования, к снижению уровня насыщенности ими отраслей экономики и запросов населения.

Следует признать, что имеющиеся дефиниции энергетической безопасности не в полной мере отвечают предъявляемым временем требованиям, в том числе по комплексному правовому ее регулированию.

Существующая судебная практика, в первую очередь экономических судов нашей страны, ориентирована, как правило, на две категории споров в сфере энергетики:

взыскание задолженности за потребленную электрическую или тепловую энергию, а также

о понуждении к заключению договора, когда законодательство содержит правила о его заключении в обязательном порядке, а вторая сторона уклоняется от заключения такого договора.

В меньшей мере, но имеются и споры о понуждении к исполнению договорных обязательств в натуре (обязать поставлять оплаченную энергию).

Подобные категории споров также относятся к теме энергетической безопасности конкретных субъектов предпринимательской деятельности. Но они не дают выхода на проблемы более высокого масштаба. К сожалению, судебная практика и по этим категориям системно не обобщалась для получения каких-либо системных выводов и предложений.

Иными словами, судебная практика пока не выполняет роли системообразующего фактора по теме энергетической безопасности.

В отношении экологической безопасности, судебная практика в основном формируется из дел о взыскании вреда, причиненного окружающей среде, а также дел об административных взысканий, связанных с нарушением экологического законодательства. Имеется и соответствующее постановление Пленума Верховного Суда Республики Беларусь, нацеленное на обеспечение правильного и единообразного применения законодательства.

Непосредственные научные публикации, посвященные теме энергетической безопасности, в нашей стране практически отсутствуют. Имеются лишь отдельные научные статьи, в которых эпизодически эти вопросы

упоминаются. Немного лучше обстоит дело и с публикациями по экологической безопасности.

Завершая научную дискуссию по данной теме, можно сделать, как минимум, следующие выводы.

Во-первых, энергетическая безопасность является неотъемлемой частью экономической безопасности, а поэтому, как и экологическая безопасность, неотделима от национальной безопасности. Другое дело, что об этом нужно прямо сказать в соответствующем нормативном правовом акте.

Во-вторых, вопросы безопасности в целом, национальной безопасности в особенности, энергетической и экологической безопасности в частности нуждаются в дальнейшей координации с целью единообразного их правового регулирования и правоприменения, административного управления, научного исследования. В том числе определения компетенции государства и его органов, а также межгосударственных и общественных образований.

В-третьих, Декрет Президента Республики Беларусь № 8 в качестве основных принципов рассматривает децентрализацию и безопасность совершаемых в экономике, в том числе в энергетике, экологии, операций с использованием цифровых технологий. А это новые задачи и масштабы для права, для правового регулирования.

Список библиографических ссылок:

1. Занковский С. С. Энергетическая безопасность России: правовые вопросы//Энергетическое право, 2006, N 2 (электронный ресурс: КонсультантПлюс за 2006 г.).

2. Бринчук М. М. Энергетическая безопасность и экологическое право//Экологическое право, 2007, NN 4, 5 (Электронный ресурс: КонсультантПлюс за 2007 г.).

УДК. 377. 374

Анатолій Миколайович КЛОЧКО,

проректор Харківського національного університету внутрішніх справ, доктор юридичних наук, доцент

ПРОФЕСІЙНА КОМПЕТЕНТНІСТЬ ПРАЦІВНИКІВ ОРГАНІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ

Ефективне вирішення професійних завдань у процесі виконання службової діяльності працівниками Національної поліції України потребує наявності у них професійної компетентності.

Проблематиці професійної підготовки працівників органів внутрішніх справ присвячені наукові праці таких видатних науковців, як М. Ануфрієва, О. Бандурки, В. Бесчастного, І. Голосніченка, С. Гусарова, М. Іншина, А. Комзюка, Я. Кондратьєва, О. Кононова, Н. Матюхіної, В. Морозова, В. Петкова, В. Плішкіна, В. Посмертного, О. Рябченко, О. Синявської, І. Совгіра, І. Шопіної, С. Ярмиша, С. Ярового та ін. Вони у своїх працях займалися дослідженням не лише питань підготовки, але піднімали питання співвідношення суміжних понять «компетенція» та «компетентність», досліджували зміст поняття професійної компетентності.