

УДК 349.6

Багдасарян Виктория Арамовна,

канд. пед. наук, доцент кафедры правового обеспечения деятельности органов власти,

Северо-Кавказский институт-филиал

Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте

Российской Федерации,

г. Пятигорск, Ставропольский край, Россия

К ВОПРОСУ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ АСПЕКТОВ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В РОССИИ

В России было принято множество нормативных актов, призванных урегулировать вопросы обеспечения безопасности и охраны окружающей среды. Однако при их детальном рассмотрении обнаруживается отсутствие системности и гармоничности в их принятии. Часто нормы в принимаемых актах носят декларативный характер и не обеспечивают механизм их соблюдения.

Ключевые слова: нормативные акты, энергетическая стратегия, топливно-энергетический комплекс, окружающая среда, энергетическая безопасность

Viktoria A. Baghdasaryan

Associate Professor of the Department of Legal Support of the Activities of the Authorities,

North Caucasian Branch Institute

The Russian Academy of National Economy and Public Service under the President of the Russian

Federation,

Pyatigorsk, Stavropol Region, Russia

TO THE QUESTION OF LEGAL REGULATION OF ENVIRONMENTAL ASPECTS OF ENSURING ENERGY SECURITY IN RUSSIA

In Russia, many normative acts have been adopted to resolve issues of ensuring security and environmental protection. However, when they are examined in detail, there is a lack of consistency and harmony in their acceptance. Often the norms in the adopted acts are declarative in nature and do not provide a mechanism for their compliance.

Keywords: normative acts, energy strategy, fuel and energy complex, environment, energy security

За последнюю четверть века в России было принято множество нормативных актов, призванных урегулировать вопросы обеспечения безопасности и охраны окружающей среды. Однако при их детальном рассмотрении обнаруживается отсутствие системности и гармоничности в их принятии. Часто нормы в принимаемых актах носят декларативный характер и не обеспечивают механизм их соблюдения. Базовая международная концепция устойчивого развития в Российской Федерации так и осталась пустой формальностью, в то время как она является одним из необходимых условий обеспечения энергетической безопасности и решения целого ряда экологических проблем.

Как отмечает М.И. Васильева, экологическое регулирование ТЭК законодательно осуществляется с помощью сразу нескольких средств [21]. Во-первых, это непосредственно экологическое законодательство, т.е. законодательство, регулирующее правила природопользования и взаимодействия человека и природы в целом. Далее следует законодательство об электроэнергетике, относящееся к гражданскому праву и регулирующее, прежде всего, предпринимательские отношения по обороту уже выработанной электрической энергии. Далее следует правовое регулирование опасных производственных объектов. Энергетика относится к наиболее рискованной, с точки зрения аварийности, отрасли народного хозяйства, а потому объекты её инфраструктуры подлежат особо тщательному регулированию со стороны государственных органов. К рассматриваемой области относится также градостроительное законодательство, регулирующее размещение объектов ТЭК. Отдельному правовому регулированию подлежат производственные процессы, совершаемые на энергетических объектах при помощи стандартизации, технических регламентов и других аналогичных механизмов. Ввиду того, что крупнейшие энергетические компании имеют сложную систему управления, в качестве отдельного звена можно полноценно рассматривать корпоративные и локальные нормы таких организаций, которые зачастую оказывают большое влияние на отдельные отрасли энергетики [20].

Ввиду того, что обеспечение безопасности в энергетической сфере является важнейшим предметом международных отношений, особую значимость приобретает конституционный принцип приоритета международных норм над национальными и признание общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров в качестве составной части правовой системы Российской Федерации [17].

Федеративное устройство России формирует архитектуру её правовых норм и механизм системы государственного управления.

Статья 71 Конституции определяет предмет ведения Российской Федерации по вопросам обороны и общей безопасности государства, а также отдельных элементов энергетической системы. К сожалению, при этом отсутствует точное законодательное закрепление понятия «энергетическая система». Это показывает важность этой системы для организации и поддержания стабильности устройства.

Законодательство, регулирующее проблемы обеспечения национальной энергетической безопасности России, весьма разнообразно, как по своей структуре, так и по методам закрепления основных правоустанавливающих норм.

Ввиду того, что вопросы энергетической безопасности непосредственно связаны с основами политической системы, экономическими возможностями и социально-экологическими гарантиями, особую роль здесь занимают акты, определяющие основные направления государственной политики в смежных отраслях. Среди федеральных законов к ним можно отнести Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности» [1], Федеральный закон от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» [2], и Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» [3]. Они закрепляют основные принципы развития законодательства и государственного управления в указанной сфере, а также формируют специальный терминологический аппарат. В 2011 году был принят новый Федеральный закон, призванный регулировать отношения в

сфере ТЭК, – «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса» [4]. Несмотря на такое широкое название, содержание Федерального закона полностью направлено на предотвращение терактов и других иных внешних воздействий на объекты ТЭК. В Федеральном законе прямо сформулировано, что «безопасность объектов ТЭК – состояние защищённости объектов топливно-энергетического комплекса от актов незаконного вмешательства». Однако, в действительности, понятие безопасности объектов топливно-энергетического комплекса куда шире и включает в себя более широкий перечень проблем.

В то же время в Федеральном законе даны относительно новые для энергетики определения, такие как «критически важные объекты топливно-энергетического комплекса», «критические элементы объекта ТЭК», «линейные объекты ТЭК».

Как справедливо указывает В.А. Багдасарян, в Федеральном законе не говорится ни о степени ответственности за охрану тех или иных объектов, ни о причинно-следственных связях между фактом аварии и причиненным ущербом. Указывается лишь на то, что «критически важные объекты» должны более тщательно охраняться. При этом не ясно, будет ли усиливаться ответственность за возникновение аварии на «линейных объектах» по сравнению с «критическими элементами» ТЭК [17].

Сюда можно отнести также Федеральный закон от 23.11.2009 № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» [17].

Особо следует отметить огромное количество доктринальных актов, в которых рассматриваются направления развития государственной политики в различных областях экономики и законодательства.

Отдельную группу составляют акты, регулирующие структуру общественных отношений в различных отраслях энергетики. Базовыми здесь являются Федеральный закон от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» [6], Федеральный закон от 31.03.1999 № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации» [7], Федеральный закон от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» [8], Федеральный закон от 20.06.1996 № 81-ФЗ «О государственном регулировании в области добычи и использования угля, об особенностях социальной защиты работников организаций угольной промышленности» [9] и некоторые другие. Они определяют архитектуру правового регулирования энергобезопасности применительно к различным отраслям энергетики, учитывая их особенности в контексте общей стратегии развития экономики.

Отдельную группу составляют нормативные акты, составляющие экологическую основу для создания системы, обеспечивающей стабильное долгосрочное развитие энергетического комплекса страны. Сюда можно отнести уже упоминавшийся Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» [9], Федеральный закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» [10], Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» [11] и многие другие. Они не только обеспечивают конституционное право на благоприятную окружающую среду, но и определяют конкретный правовой механизм его обеспечения при активной деятельности энергетической и смежных с ней отраслей экономики.

Серьезный экономический стимул в развитии энергетической безопасности и заложенных в ней основных направлений государственной политики гарантируется с помощью целевых программ, таких как «Топливо и энергия», «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности на период до 2020 года», «Ядерные энерготехнологии нового поколения на период 2010-2015 годов и на перспективу до 2020 года» и так далее.

Отдельную группу регуляторов составляют нормативные правовые акты, определяющие статус и полномочия государственных и муниципальных

органов в области обеспечения энергетической безопасности и защиты окружающей среды, такие как: Постановление Правительства РФ от 28.05.2008 №400 «О Министерстве энергетики Российской Федерации» [14], Постановление Правительства Республики Ингушетия от 13 мая 2014 г. № 80 «Положение о Региональной энергетической комиссии Республики Ингушетия» [15] и многие другие.

Особое место в структуре правовых актов занимают национальные стратегии, доктрины и концепции, основы государственной политики в той или иной сфере, устанавливающие основные принципы и направления деятельности усилий государства в определенных областях. На основании этих документов разрабатываются и формируются прочие законодательные акты в России. И хотя они утверждаются, как правило, указами Президента Российской Федерации и распоряжениями Правительства Российской Федерации, их юридическое значение нельзя недооценивать.

Главным документом, определяющим приоритеты и принципы национальной энергетической безопасности России, при отсутствии соответствующей доктрины являются энергетические стратегии России. Они определяют основные направления, приоритеты, угрозы и прогнозы обеспечения энергетической безопасности на определенный период времени.

В 1995 году с принятием Указа Президента РФ от 07.05.1995 г. № 472 «Об Основных направлениях энергетической политики и структурной перестройки топливно-энергетического комплекса Российской Федерации на период до 2010 года» [12] начала формироваться публичная национальная энергетическая политика. Она установила следующие приоритеты государственной политики в энергетике:

- устойчивое обеспечение страны энергоносителями;
- повышение эффективности использования топливно - энергетических ресурсов и создание необходимых условий для перевода экономики страны на энергосберегающий путь развития;

- создание надежной сырьевой базы и обеспечение устойчивого развития топливно-энергетического комплекса в условиях формирования рыночных отношений;

- уменьшение негативного воздействия энергетики на окружающую природную среду;

- поддержание экспортного потенциала топливно-энергетического комплекса и расширение экспорта его продукции;

- сохранение энергетической независимости и обеспечение безопасности Российской Федерации.

Экологическая политика, согласно этому документу, должна была выражаться в повышении эффективности работ по поиску, разведке и разработке месторождений топливно-энергетических ресурсов с учётом экологических требований, а также в создании и организации серийного производства установок малой энергетики, в том числе с использованием нетрадиционных источников энергии. Кроме того, необходим учет экологических факторов в угольной добыче, а также в использовании и планировании других видов топливных ресурсов.

Эта энергетическая политика имела чёткие временные рамки и отражала направления государственной энергетической стратегии конкретного этапа развития страны, выраженного, прежде всего, в перестройке всей системы хозяйствования. Топливо-энергетический комплекс страны стал здесь одним из факторов, способствующих восстановлению экономики.

На смену вышеупомянутому Указу Президента пришла новая энергетическая стратегия России на период до 2020 года, утвержденная Распоряжением Правительства РФ от 28.08.2003 № 1234-р [13]. До истечения планируемого периода предыдущей энергетической стратегии в 2009 году была принята новая Энергетическая стратегия России на период до 2030 года, которая подвела промежуточные итоги реализации предыдущей стратегии и определила ориентиры на новый период.

Одним из главных направлений обеспечения национальной безопасности в экономической сфере на долгосрочную перспективу является энергетическая безопасность. Необходимыми условиями обеспечения национальной и глобальной энергетической безопасности являются многостороннее взаимодействие в интересах формирования отвечающих принципам Всемирной торговой организации рынков энергоресурсов, разработка и международный обмен перспективными энергосберегающими технологиями, а также использование экологически чистых, альтернативных источников энергии. Основным содержанием энергетической безопасности являются устойчивое обеспечение спроса достаточным количеством энергоносителей стандартного качества, эффективное использование энергоресурсов путем повышения конкурентоспособности отечественных производителей, предотвращение возможного дефицита топливно-энергетических ресурсов, создание стратегических запасов топлива, резервных мощностей и комплектующего оборудования, обеспечение стабильности функционирования систем энерго- и теплоснабжения.

Одной из угроз национальной безопасности России Стратегия называет возрастание стратегического риска исчерпания запасов важнейших минерально-сырьевых ресурсов страны и падение добычи многих стратегически важных полезных ископаемых.

Ориентиром государственной стратегии в области распространения возобновляемых источников энергии является Распоряжение Правительства РФ от 08.01.2009 № 1-р «Об основных направлениях государственной политики в сфере повышения энергетической эффективности электроэнергетики на основе использования возобновляемых источников энергии на период до 2020 года» [11]. Развитие возобновляемой энергетики в данном документе обозначено в качестве одной из мер по повышению энергоэффективности электроэнергетики. При этом стимулирование использования возобновляемых источников энергии является составной частью энергетической политики Российской Федерации. Данная стратегия призвана увеличить долю

возобновляемых источников (кроме крупных электростанций) энергии в 2010-2020 годах с 1,5% до 4,5%.

Для противодействия угрозам в сфере экологической безопасности и рационального природопользования Стратегия национальной безопасности во взаимодействии с институтами гражданского общества создают условия для внедрения экологически безопасных производств, поиска перспективных источников энергии, формирования и реализации государственной программы по созданию стратегических запасов минерально-сырьевых ресурсов, достаточных для обеспечения мобилизационных нужд Российской Федерации и гарантированного удовлетворения потребностей населения и экономики в водных и биологических ресурсах [17].

Элементами (составными частями) национальной безопасности применительно к экологической сфере являются состояние экологии живых систем и рациональное природопользование. При этом Ю.Н. Платонов обращает внимание, что в ст. 72 Конституции РФ закреплено трехзвенное определение экологической проблематики – «охрана окружающей среды, рациональное природопользование и экологическая безопасность» [19].

Еще одним важным концептуальным документом в этой области является Экологическая доктрина, одобренная Распоряжением Правительства РФ от 31.08.2002 № 1225-р, определяющая основные направления государственной политики в области экологии: обеспечение устойчивого природопользования, снижение загрязнения окружающей среды и ресурсосбережение, а также сохранение и восстановление природной среды [11].

Помимо национальных стратегий, вопросы энергетической безопасности учтены в концепциях развития отдельных регионов страны (Стратегия социально-экономического развития Сибири до 2020 года, Стратегия социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 года, Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года, Стратегия социально-экономического развития Приволжского федерального округа до 2020 года и

др.), а также межгосударственных образований (например, в Концепции формирования общего электроэнергетического рынка государств-участников Содружества Независимых Государств (СНГ) и Стратегии экономического развития СНГ на период до 2020 года).

Таким образом, законодательное регулирование экологических вопросов обеспечения энергетической безопасности осуществляется на нескольких уровнях: федеральном, региональном и локальном. Национальная энергетическая безопасность России обеспечивается выполнением правовых норм на каждом уровне регулирования. В свою очередь, она обеспечивает глобальную энергетическую безопасность.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- 1. Федеральный закон от 28.12.2010 N 390-ФЗ (ред. от 05.10.2015) «О безопасности» // СЗ РФ, 03.01.2011, N 1, ст. 2.*
- 2. Федеральный закон от 21.07.1997 N 116-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» // СЗ РФ, 28.07.1997, N 30, ст. 3588.*
- 3. Федеральный закон от 10.01.2002 N 7-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об охране окружающей среды» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) // СЗ РФ, 14.01.2002, № 2, ст. 133.*
- 4. Федеральный закон от 21.07.2011 № 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса» // СЗ РФ, 25.07.2011, № 30 (ч. 1), ст. 4604.*
- 5. Федеральный закон от 21.12.1994 N 68-ФЗ (ред. от 23.06.2016) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» //СЗ РФ, 26.12.1994, № 35, ст. 3648.*
- 6. Федеральный закон от 26.03.2003 г. №35-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «Об электроэнергетике» // СЗ РФ, 31.03.2003, № 13, ст. 1177.*
- 7. Федеральный закон от 31.03.1999 № 69-ФЗ (ред. от 05.12.2016) «О газоснабжении в Российской Федерации» // СЗ РФ, 05.04.1999, № 14, ст. 1667.*
- 8. Федеральный закон от 21.11.1995 № 170-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об использовании атомной энергии» // СЗ РФ, 27.11.1995, № 48, ст. 4552.*
- 9. Федеральный закон от 20.06.1996 №81-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О государственном регулировании в области добычи и использования угля, об особенностях социальной защиты работников организаций угольной промышленности» // СЗ РФ, 24.06.1996, № 26, ст. 3033.*
- 10. Федеральный закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ (ред. от 29.12.2015) «Об экологической экспертизе» // СЗ РФ, 27.11.1995, № 48, ст. 4556.*

11. Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 (ред. от 03.10.2016) «О недрах» // СЗ РФ, 06.03.1995, № 10, ст. 823.
12. Указ Президента РФ от 07.05.1995 г. №472 (утратил силу) «Об Основных направлениях энергетической политики и структурной перестройки топливно-энергетического комплекса Российской Федерации на период до 2010 года» // СЗ РФ, 08.05.1995, № 19, ст. 1739.
13. Указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537 (ред. от 01.07.2014) «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // СЗ РФ, 18.05.2009, № 20, ст. 2444.
14. Постановление Правительства РФ от 28.05.2008 (ред. от 17.12.2016) №400 «О Министерстве энергетики Российской Федерации» // СЗ РФ, 02.06.2008, № 22, ст. 2577.
15. Постановление Правительства Республики Ингушетия от «13» мая 2014 г. № 80 «Положение о Региональной энергетической комиссии Республики Ингушетия» // Региональная энергетическая комиссия Республики Ингушетия [Электронный ресурс]. – URL: http://rekri.ru/index/polozhenie_o_komissii/0-6 (дата обращения: 18.01.2017).
16. Распоряжение Правительства РФ от 05.07.2010 № 1120-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Сибири до 2020 года» // СЗ РФ, 16.08.2010, № 33, ст. 4444.
17. Багдасарян В.А. Проблема загрязнения окружающей среды объектами топливно-энергетического комплекса // Научно-методический журнал «Наука и образование: новое время». – 2017. – №3. – С. 33-37.
18. Копылов А.Е. Состояние и перспективы развития законодательной и нормативной базы российской системы поддержки ВИЭ // Энергетическое право. – 2015. – № 2. – С. 39-44.
19. Платонов Ю.Н. Экологическая компонента национальной безопасности России // Журнал российского права. – 2011. – № 8. – С. 72.
20. Романова В.В. Правовое обеспечение эффективного государственного управления в сфере энергетики // Правовой энергетический форум. – 2016. – № 1. – С. 5-12.
21. Неопубликованные тезисы выступления профессора кафедры экологического и земельного права МГУ имени М.В. Ломоносова М.И. Васильевой на Первой российско-американской конференции «Энергетическое право в XXI веке: взгляд из России и США», состоявшейся 25.10.2012 г. в Москве.