



На правах рукописи

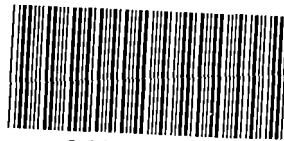
ЩЕПАНСКИЙ ИВАН СЕРГЕЕВИЧ

**ЭКОЛОГО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ**

12.00.06 – Земельное право; природоресурсное право; аграрное право;
экологическое право

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук



005531538

18 ИЮЛ 2013

Москва, 2013

Диссертация выполнена в федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)».

Научный руководитель:

доктор юридических наук, профессор
Шпаковский Юрий Григорьевич

Официальные оппоненты:

доктор юридических наук, профессор
Крассов Олег Игоревич,
профессор кафедры земельного и
экологического права
Московского государственного
университета имени М.В. Ломоносова

кандидат юридических наук
Дудиков Михаил Владимирович,
заместитель генерального директора
по правовым вопросам
ООО «Специализированная организация
«Торги и консалтинг»

Ведущая организация:

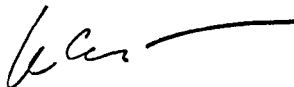
**Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего
профессионального образования «Санкт-
Петербургский государственный
университет»**

Защита диссертации состоится «01» июля 2013 г. в 13:00 на заседании диссертационного совета по защите диссертаций Д 212.123.03 созданном на базе ФГБОУ ВПО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)», г. Москва, 123995, ул. Садовая-Кудринская, д. 9, зал заседаний диссертационного совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)».

Автореферат разослан «29» мая 2013 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
доктор юридических наук,
профессор



И.О. Краснова.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Мировая экономика все сильнее проявляет свою зависимость от энергетических ресурсов. Энергия в различных своих видах окружает нас повсюду: в быту, в промышленности, сельском хозяйстве, она необходима для обеспечения сообщения между обширными территориями России и мира, перевозки грузов. По оценкам экспертов, современный уровень энергопотребления в мире составляет около 17 млрд. тонн условного топлива, из которых около 1 млрд. приходится на Россию¹.

При этом в Российской Федерации добывается свыше 12% мировых объемов нефти, около 22% – природного газа и свыше 5% – угля. На период 2004 года Россия суммарно производит, примерно, 10,3% первичной энергии, около 45% из которых приходится на экспорт, в то время как население страны составляет около 2% от числа общемирового и имеет тенденцию к снижению².

Зависимость общества от энергии крайне велика и она со временем только увеличивается вместе с развитием экономики. Эта зависимость порождает необходимость создания условий для каждодневного обеспечения энергией ее конечных потребителей в требуемом количестве и требуемого качества. Создание такой системы, в равной степени, учитывающей интересы общества, государства и окружающей среды, является одним из главных направлений национальной и международной политики последних лет. Повестка дня таких авторитетных международных объединений, как G8, последние годы неизменно включает обсуждение проблемы обеспечения энергетической безопасности.

¹ World Energy Outlook – 2010 [Электронный ресурс]. // International Energy Agency – Режим доступа: URL: http://www.iea.org/russian/pdf/weo2010_caspian.pdf (дата обращения: 19.10.2010).

² Проблемы энергетики России. Энергетический баланс России: анализ и оценка. По материалам обзора, подготовленного Л.М. Григорьевым и М.Р. Салиховым // Энергетическая безопасность. В двух частях. Часть 2. Хрестоматия. Изд. «Основа». Киев.: 2009. - 376 с.

Из-за климатических условий, в которых находится большая часть нашей страны, и обширности ее территории эта проблема получает особую важность. Россия занимает ключевое положение в системе обеспечения международной и региональной энергетической безопасности. Она обладает крупнейшей ресурсно-сырьевой базой, развитой энергетической промышленностью и энерго-транспортной инфраструктурой.

При обсуждении вопросов энергетической безопасности, как правило, речь идет, прежде всего, о ее экономико-политических проблемах: о бесперебойном доступе государств, предприятий и людей к энергетическим ресурсам требуемого качества и в требуемом количестве.

В то же время проблема энергетической безопасности в последние десятилетия стала тесно связываться с целым комплексом эколого-правовых проблем. Топливо-энергетический комплекс (ТЭК) – один из основных загрязнителей окружающей среды. По официальным данным Государственных докладов «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации», он является источником более половины выбросов в атмосферу вредных веществ и образуемых отходов.

Необходимость соблюдения экологических требований также вытекает из взятых Российской Федерацией международных обязательств по переходу к устойчивому развитию, предполагающего взаимосвязь экономического развития, социального благополучия и внимания к экологическим проблемам. Энергетические ресурсы имеют большое значение для улучшения качества жизни населения. Поэтому обеспечение надежного, эффективного и экологически безопасного снабжения потребителей энергоресурсами – одна из важнейших задач государственной политики ближайших десятилетий.

В группу экологических проблем обеспечения энергобезопасности наряду с природоохранными входят и природоресурсные проблемы. Подавляющее большинство используемых энергетических ресурсов относится к исчерпаемым. Согласование энергетической и экологической

политики государств представляет собой одну из наиболее серьезных проблем, стоящих перед мировым сообществом и международным правом³. Еще в 2003 г. в Докладе Генерального секретаря ООН «Энергетика и транспорт» отмечалось, что нынешнее состояние и развитие энергетики представляют собой одну из наиболее «трудноразрешимых дилемм устойчивого развития»⁴. Президент Российской Федерации в своем Послании к Федеральному Собранию в 2009 г. отметил необходимость перехода к рациональной модели потребления ресурсов, внедрения новейших энергетических технологий, обеспечения лидерства во внедрении инноваций, как в традиционной, так и в альтернативной энергетике, а также принятия мер радикального повышения энергоэффективности⁵. В «Энергетической стратегии России на период до 2030 года»⁶ указано, что целью энергетической политики России является максимально эффективное использование природных энергетических ресурсов и потенциала энергетического сектора для устойчивого роста экономики, повышения качества жизни населения страны и содействия укреплению ее внешнеэкономических позиций.

Аварии на объектах энергетического комплекса страны также представляют особую опасность для окружающей среды, а также жизни и здоровья людей. Они могут оказывать свое длительное и масштабное негативное воздействие как непосредственно, так и посредством ухудшения состояния окружающей среды. С этой целью целесообразно оценить эффективность норм, направленных на создание системы защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

³ Солнцев А.М., Симонян А.С. Международное сотрудничество в сфере использования возобновляемых источников энергии // Энергетическое право. № 1. 2011. С. 44.

⁴ Доклад Генерального секретаря ООН «Энергетика и транспорт». Организационная сессия 30 апреля – 2 мая 2001. E/CN17/2001/PC/20.

⁵ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.11.2009 «Послание Президента РФ Дмитрия Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации» // Российская газета, № 214, 13.11.2009.

⁶ Распоряжение Правительства РФ от 13.11.2009 № 1715-р «Об Энергетической стратегии России на период до 2030 года» // СЗ РФ, 30.11.2009, № 48, ст. 5836.

Особую актуальность тема обеспечения энергетической безопасности получила в последние годы в связи с начавшейся «сланцевой революцией», кардинально изменившей не только экономическую структуру некоторых стран, но и внесшей новые экологические угрозы, связанные с технологиями добычи сланцевого газа.

Эта ситуация еще раз подтвердила: мы живем в эпоху глобальных перемен в энергетике. Эта нестабильность сопровождается увеличением экологических рисков, так как, во-первых, приводит к невзвешенной политике, стремящейся удовлетворить все растущие потребности экономики в энергоносителях без оглядки на интересы будущих поколений, и, во-вторых, к использованию новых технологий, влияние использования которых на окружающую среду слабо изучено.

Для координации деятельности по развитию ТЭК, обеспечению промышленной, энергетической и экологической безопасности и эффективного воспроизводства минерально-сырьевой базы при Президенте Российской Федерации в июне 2012 года была образована комиссия по вопросам стратегии развития топливно-энергетического комплекса и экологической безопасности.

Степень научной разработанности темы исследования. До настоящего времени эколого-правовые аспекты энергетической безопасности России не были предметом специального юридического научного исследования.

Общие вопросы обеспечения энергетической безопасности, его экономические, исторические и политические аспекты, а также общие природоресурсные проблемы нашли отражение в работах таких исследователей, как И.Р. Айзенберг, Ю.Л. Барон, А.Н. Береза, Е.В. Блинкова, С.А. Боголюбов, Ю.В. Боровский, М.М. Бринчук, М.И. Васильева, А.С. Вишнякова, Г.В. Выпханова, Е.А. Гаврилина, А.Ф. Галузин, О.А. Городов, Ю.Д. Горшукова, А.И. Грищенко, В.В. Гетманов, И.В. Гудков, М.В. Дудиков, Н.Г. Жаворонкова, С.С. Занковский, Т.В. Злотникова,

Ш.М. Исмаилов, И.А. Кашликова, А.Ю. Кирьянов, О.Б. Кишко, Б.Д. Клюкин, М.Н. Копылов, О.И. Крассов, П.Г. Лахно, Н.М. Лахтовский, А.Н. Лысенко, О.С. Минаев, Е.В. Мулярова, В.И. Олещенко, М. Пацек, А.И. Перчик, Д.А. Петров, В.Ф. Попондопуло, Ю.Н. Платонов, С.Г. Плачкова, Р.Н. Салнева, И.Н. Сидров, А.М. Солнцев, С.С. Селиверстов, О.Ю. Смородская, Д.Г. Хасанов, Л.И. Шевченко, Ю.С. Шемшученко, Р.А. Школлер, Ю.Г. Шпаковский, А.Б. Яновский, Р.Р. Ямалетдинов и другие.

Кроме того, данная проблематика достаточно подробно освещена в зарубежных научных исследованиях применительно к глобальной энергетической безопасности и зарубежным, прежде всего, энергоимпортирующим странам. В работе использованы исследования в области энергетического и экологического права зарубежных юристов и специалистов С. Олз (S. Olz), Р. Симс (R. Sims), Н. Кирчнер (N. Kirchner), Дж.Х. Каликай (J.H. Kalicki), Б. Наутен (B. Naughten), Ф. Ямин (F. Yamin) и некоторых других.

Несмотря на актуальность темы обеспечения энергетической безопасности, а также вопросов взаимодействия человека с природой, большинство исследователей, изучающих данные проблемы, акцентируют внимание лишь на общих моментах, а также политико-экономических аспектах и вопросах управления.

Объект исследования – общественные отношения, направленные на разрешение экологических проблем, возникающих при обеспечении энергетической безопасности России.

Предметом исследования являются система правовых норм, регулирующих отношения по обеспечению экологической и энергетической безопасности, практика их применения, статистические и аналитические данные отчетов государственных органов и международных организаций (Международное энергетическое агентство (IEA), Всемирный фонд дикой природы, Гринпис, МПР России, МЧС России и др.), а также комплекс теоретических положений по безопасности и устойчивому развитию.

Целью диссертации является анализ правовых методов решения экологических проблем, возникающих при обеспечении энергетической безопасности России, выявление особенностей, недостатков, пробелов и противоречий в указанной сфере, а также формулирование предложений по совершенствованию их правового регулирования.

Для достижения этой цели поставлены следующие исследовательские задачи:

- проанализировать действующее российское, зарубежное и международное законодательство в области эколого-правового регулирования проблем обеспечения энергетической безопасности;
- обосновать место энергетической безопасности в системе национальной безопасности России;
- исследовать теоретические положения и программные документы стратегического характера в указанной области;
- выявить круг экологических проблем, требующих законодательного регулирования для обеспечения энергетической безопасности России;
- дать рекомендации по совершенствованию нормативно-правовой базы в области экологического обеспечения энергетической безопасности;
- обосновать необходимость развития использования альтернативных видов энергии и разработки соответствующей нормативной правовой базы.

Методология и методика исследования. Методологическую основу исследования оставляют общенаучные, частные и специальные методы познания. В их числе: логический метод, метод анализа и синтеза, системно-структурный метод, комплексный метод, историко-правовой метод, функциональный, метод сравнительного правоведения, формально-юридический метод, статистический метод, метод классификации и некоторые другие.

Теоретические основы исследования составили ключевые теоретические положения, содержащиеся в трудах таких известных ученых в области экологического права, как С.А. Боголюбов, М.М. Бринчук,

Г.Е. Быстров, М.И. Васильева, О.Л. Дубовик, Н.Г. Жаворонкова, О.С. Колбасов, В.В. Петров, Ю.Г. Шпаковский и других авторов.

Также исследованы работы и теоретические изыскания таких специалистов в области общих вопросов безопасности и его правового регулирования, как С.В. Матияшук, Н.А. Маляр, А.И. Стахов, Л.А. Цисар и другие.

Особое место в исследовании занимают теоретические разработки в области правоотношений и теории государства и права, нашедшие отражение в работах Н.Г. Александра, С.С. Алексеева, О.С. Иоффе, О.А. Красавчикова, А.В. Малько, И.И. Матузова, М.Н. Марченко, Т.Н. Радько.

Нормативную базу исследования составляют общепризнанные нормы и принципы международного права, уставы международных организаций, Конституция Российской Федерации, отчеты и доклады Международного энергетического агентства, Гринпис, Министерства природных ресурсов и экологии России, Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и других международных организаций и национальных органов власти, российское и зарубежное экологическое законодательство.

Эмпирическую базу исследования составляют статистические и аналитические данные о состоянии окружающей среды, о запасах и использовании топливных и иных энергоемких природных ресурсов, альтернативных источников энергии, опубликованные в официальных отчетах, государственных докладах, научной и периодической печати, а также размещенных в сети Интернет.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что впервые в теории экологического права рассмотрены вопросы, касающиеся механизмов обеспечения национальной энергетической безопасности.

В диссертации сформулированы и обоснованы следующие выносимые на защиту положения, обладающие элементами научной новизны и практической значимостью.

Основные положения, выносимые на защиту

1. Разработано авторское определение энергетической безопасности, под которым следует понимать состояние защищенности населения, объектов социально-культурного значения, промышленности и транспорта от угроз надежному энергоснабжению при условии обеспечения защиты окружающей среды и промышленной безопасности в течение продолжительного периода в нормальных и чрезвычайных условиях.

2. В диссертации показано, что энергетическая безопасность является важным составным элементом национальной безопасности и тесно связана с экологической, сырьевой, экономической, промышленной, радиационной и иными видами безопасности. Ее обеспечение должно осуществляться на локальном (производственном), региональном, федеральном (национальном) и международном (глобальном) уровне с учетом принципов устойчивого развития, предполагающих право граждан на благоприятную окружающую среду, рациональное использование природных, в том числе возобновляемых ресурсов, опережающем принятии эффективных мер по недопущению ухудшения окружающей среды, предотвращение экологических и техногенных катастроф.

3. Автором выявлены закономерности формирования и осуществления государственной политики в области обеспечения энергетической безопасности: *соответствие стратегии государственной политики в области обеспечения энергетической безопасности долгосрочным тенденциям развития общества и государства.* Диссертантом установлен объективный и пропорциональный характер зависимости затрат (финансовых, материальных и других) на развитие ТЭК от наличия *обоснованной прогностической информации, ее объема и ценности* о возможных опасностях и угрозах энергетической безопасности

государства, а также степени и оперативности ее учета в реализации государственной политики в рассматриваемой сфере.

В диссертации установлены основные принципы формирования государственной политики в области энергетической безопасности. Показано, что государственная политика должна осуществляться на строгом и полном соблюдении *законности, баланса интересов личности, общества и государства, а также регламентировать взаимную ответственность личности, общества и государства за обеспечение энергетической безопасности*. Определены две группы этих принципов: принципы, отражающие эколого-правовую и организационную стороны развития ТЭК.

4. Опыт аварий на объектах ТЭК в последние годы показал важность определения тщательного подхода к согласованию мест их размещения.

Обосновывается необходимость дополнения перечня объектов государственной экологической экспертизы (статья 11 Федерального закона «Об экологической экспертизе») технико-экономическими обоснованиями строительства крупных сооружений топливно-энергетического комплекса, являющихся особо опасными производственными объектами.

Также в диссертации обосновывается внесение изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» с целью конкретизации положений ч. 2 статьи указанного Закона, предусматривающего учет мнения населения при размещении объектов, хозяйственная и иная деятельность которых может причинить вред окружающей среде.

5. Анализ современного состояния правовой базы в области обеспечения безопасности объектов топливно-энергетического комплекса показал, что существующие средства регулирования, направленные на обеспечение их промышленной безопасности, частично дублируют друг друга, не влияя на реальное состояние безопасности этих объектов и энергетических систем. Паспорт безопасности объекта топливно-энергетического комплекса, определенный статьей 8 Федерального закона от 21.07.2011 № 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического

комплекса», по своей природе частично дублирует требования других паспортов безопасности, реально не влияя на аварийность объектов ТЭК.

В диссертации обосновывается целесообразность введения единого документа, содержащего базовые сведения об имущественной принадлежности, организационной структуре, кадровом составе, материально-техническом составе объекта ТЭК, учитывающего состояние воздействия опасного производственного объекта и его отдельных агрегатов на окружающую среду в процессе нормального производственного цикла, а в случае возникновения аварий, основные характеристики энергопотребления и энергогенерации, возможные сценарии развития аварий, возможные меры предупреждения и предотвращения негативных последствий, сведения о мерах устранения несанкционированного проникновения, антитеррористических средствах и т.д.

6. В диссертации показано, что в настоящее время в научной литературе и законодательстве отсутствует четкая классификация источников энергии по признакам альтернативности, традиционности, неисчерпаемости и возобновляемости, что приводит к путанице в разработке государственных программ и других мер стимулирования определенных отраслей энергетики и дезорганизации государственной стратегии в указанной области.

Автором разработана единая классификация источников энергии, которая, несмотря на ее условный характер, на законодательном и административном уровнях позволит более конкретно решать вопросы по стимулированию субъектов, использующих альтернативные источники энергии, и практической реализации концепции устойчивого развития.

Природные ресурсы необходимо разделять на исчерпаемые и неисчерпаемые (к последним, в основном, относятся водные и климатические ресурсы). Исчерпаемые, в свою очередь, необходимо делить на возобновляемые (продукты растительного и животного мира) и невозобновляемые (минеральные ресурсы недр). Возобновляемые ресурсы –

это природные ресурсы, способные к самовосстановлению после частичного изъятия в целях потребления.

К традиционным источникам энергии необходимо относить господствующие сегодня в мировом энергетическом балансе нефть, природный газ, каменный уголь и их производные, а к нетрадиционным (или по-другому «альтернативным») источникам – пока еще не так сильно используемые в народном хозяйстве источники энергии.

7. Основой обеспечения энергетической безопасности государства является рациональное использование ее топливных ресурсов. Исследование показало, что воспроизводство минерально-сырьевой базы топливных энергетических ресурсов из-за недостаточной эффективности геологической разведки и сопутствующих мероприятий в настоящее время не отвечает требованиям устойчивого развития.

Автор обосновывает предложения по целесообразности учета положительного исторического опыта, наличия системы формирования целевого фонда воспроизводства минерально-сырьевой базы, существовавшей до 2001 года. С этой целью предлагается дополнить Закон Российской Федерации «О недрах» положением о таком фонде, формируемом за счет средств недропользователей.

8. Автором обосновано, что обеспечение безопасности объектов ТЭК при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера осуществляется в рамках деятельности единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, с которой неразрывно связана система прогнозирования, анализа и оценки угроз в рассматриваемой сфере. В настоящее время вопросы обеспечения безопасности объектов ТЭК не имеют серьезной правовой основы и объективно входят в противоречие между существующими правовыми механизмами и потребностями общества в области энергетической безопасности.

С целью устранения этого противоречия в диссертации даны предложения по совершенствованию действующего законодательства.

Внесены предложения по изменению Федерального закона от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», в части возложения на РСЧС задачи по обеспечению безопасности объектов ТЭК при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера. Также обоснованы предложения по уточнению функций и задач федеральных органов исполнительной власти в части конкретизации ответственности за обеспечение экологической безопасности объектов ТЭК, в том числе и при авариях, связанных с разливом нефтепродуктов.

9. В диссертации показана важность международно-правового регулирования обеспечения энергетической безопасности. В настоящее время отсутствует уполномоченный орган, занимающийся вопросами обеспечения глобальной энергетической безопасности, способный к разработке консолидирующих международных актов, направленных на устойчивое развитие общества и государств.

В рамках такого органа необходимо также создание международного фонда страхования гражданской ответственности объектов ТЭК, в том числе объектов атомной энергетики. За счет средств такого фонда могло бы производиться возмещение вреда, причиняемого особо крупными авариями, также авариями, имеющими трансграничный характер вреда.

Теоретическая и практическая значимость исследования заключается в том, что результаты исследования, теоретические выводы, предложения и рекомендации, могут быть использованы в правотворческой деятельности, направленной на совершенствование действующего законодательства; в правоприменительной практике органов государственной власти в сфере обеспечения энергетической безопасности; в процессе преподавания в высших учебных заведениях.

Апробация результатов исследования. Основные положения и выводы диссертационного исследования обсуждены и одобрены на заседании кафедры экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина,

представлены в опубликованных статьях автора в научных журналах общим объёмом 3,1 п.л., а также изложены в докладах на международных и всероссийских конференциях: «Актуальные проблемы горного права», посвященной 80-летию профессора Б.Д. Клюкина (г. Москва, МГЮА имени О.Е. Кутафина, 1 октября 2009 года); Международной научной конференции студентов, магистрантов и аспирантов «Актуальные вопросы современной правовой науки» (г. Минск, Белорусский государственный университет, 4-5 ноября 2011 года); XI Международной научно-практической конференции молодых ученых «Традиции и новации в системе современного российского права» (г. Москва, Московская государственная юридическая академия имени О.Е. Кутафина, 6-7 апреля 2012 г.); Всероссийской научно-практической конференции «Юридическая наука и правоприменение (V Саратовские правовые чтения)» (г. Саратов, Саратовская государственная юридическая академия, 1-2 июня 2012 года).

Результаты исследования были использованы автором в учебном процессе при проведении семинарских занятий по курсам «Экологическое право», «Природоресурсное право», «Правовые основы устойчивого развития» в Университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА) и Первом московском юридическом институте.

Структура диссертации обусловлена объектом, целью и задачами диссертационного исследования. Диссертация состоит из введения, трёх глав, объединяющих десять параграфов, заключения и списка нормативных правовых актов и литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность выбранной темы исследования, определяется степень научной разработанности, теоретическая и правовая основа, объект и предмет исследования, его цель, задачи и методы, формулируются основные положения, обладающие научной новизной и выносимые на защиту, обосновывается их теоретическое и

практическое значение, приводятся сведения об апробации полученных результатов.

Первая глава «Теоретические основы правового обеспечения энергетической безопасности» состоит из трех параграфов и содержит теоретические положения о понятии энергетической безопасности, ее связи с другими элементами национальной безопасности. В главе рассматривается общий круг проблем, возникающий при обеспечении энергетической безопасности, особо выделяя экологические, а также специфические особенности энергетических правоотношений применительно к необходимости перехода к устойчивому развитию. Кроме того, исследуется исторический и зарубежный опыт развития правоотношений в области обеспечения национальной и глобальной энергобезопасности.

В первом параграфе **«Понятийный аппарат энергетической безопасности»** описаны основные причины, способствовавшие тому, что проблема обеспечения энергетической безопасности получила такое значение в России и современном мире, в том числе востребованность со стороны правовых дисциплин.

Также в данном параграфе исследуются более общие понятия, такие как «энергия», «безопасность», «национальная безопасность», «сырьевая безопасность», «экологическая безопасность» и другие, анализируются имеющиеся в нормативных актах и правовой доктрине их толкования.

На основании анализа имеющихся определений, данных в своих работах В.А. Савельевым, А.А. Михалевичем, К.С. Зыковым, В.В. Морозовым и некоторыми другими исследователями, а также использованными в «Энергетической стратегии России на период до 2030 года» и региональных программных документах, автором дано собственное определение энергетической безопасности, под которым предлагается понимать урегулированное правом состояние защищенности населения, объектов социально-культурного назначения, промышленности и транспорта от угроз надежному энергоснабжению при условии обеспечения

защиты окружающей среды и промышленной безопасности в течение продолжительного периода в нормальных и чрезвычайных условиях. Поясняется значимость данного определения применительно к сфере эколого-правовых отношений.

Во втором параграфе «Место энергетической безопасности в системе национальной безопасности России» анализируется соотношение энергетической безопасности с экономической, экологической, сырьевой, климатической и некоторыми другими видами безопасности.

Автор не ставит под сомнение тот факт, что энергетическая безопасность является одной из важнейших составляющих системы национальной безопасности России, однако, подвергает критике существующий подход, озвученный в «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года», согласно которому «одним из главных направлений обеспечения национальной безопасности в экономической сфере на долгосрочную перспективу являются энергетическая безопасность <...и...> экологическая безопасность энергетики». Невозможно энергетическую безопасность рассматривать только в контексте экономической безопасности. Такой подход был оправдан в начале и середине XX века, когда глобальные энергетические отношения только зарождались, однако сегодня невозможно говорить об энергетической безопасности в отрыве от проблемы обеспечения устойчивого развития. Подписав в 1992 году «Декларацию Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию» и, приняв Указ Президента РФ от 04.02.1994 № 236 «О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития», Россия приняла на себя международные обязательства, предусматривающие не только создание условий для поступательного экономического развития, но и учет его воздействия на экологическую ситуацию.

В последние десятилетия экологические проблемы стали проявлять глобальный характер и оказывать серьезное воздействие на социальное развитие, а также здоровье проживающего на территории России населения.

В работе подчеркивается тесная связь энергетической и экологической безопасности.

В третьем параграфе **«Формирование эколого-правового регулирования энергетической безопасности в национальном и зарубежном контексте»** исследуется история появления термина «энергетическая безопасность», формирование и эволюция развития содержания данного понятия. На примере США, Германии, Европейского Союза, России и некоторых других стран анализирует мировой опыт, направленный на обеспечение энергетической безопасности и ее эколого-правовых аспектов.

Направления обеспечения энергобезопасности в зарубежных государствах, а зачастую и понимание самого термина разнятся между собой и зависят от самообеспечения национальной экономики внутренними энергетическими ресурсами, структурой энергетического баланса и государственной политики государств. В большинстве развитых стран регулирование вопросов энергетической безопасности неотделимы от осуществления государством природоохранной политики, развитием альтернативных источников энергии и снижением технологических потерь.

В работе анализируются такие основополагающие международные акты в области экологического права, как «Рамочная конвенция ООН об изменении климата» и «Киотский протокол» к ней, «Стокгольмская декларация ООН по окружающей среде» 1972 года, «Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию» 1992 года, «Энергетическая хартия» и некоторые другие, а также деятельность и структура международных организаций, направленных на регулирование эколого-энергетических проблем.

В работе делается вывод о необходимости усиления международной кооперации в указанной области, а также вносится предложение о создании международного органа по обеспечению глобальной энергетической безопасности, деятельность которого будет связана с выработкой проекта новой «Энергетической хартии», согласования его с основными участниками международных энергетических отношений, мониторингом международной энергетической безопасности, анализом и публикацией отчетов о ее состоянии, научными исследованиями в области влияния энергетики на экологию.

Вторая глава **«Энергетическая безопасность как объект правового регулирования»** состоит из трех параграфов. В ней меры по обеспечению энергетической безопасности рассматриваются в системе действующей правовой системы. Здесь же анализируется степень законодательной урегулированности общественных отношений в сфере энергетической безопасности и ее экологической составляющей.

В первом параграфе **«Правовое регулирование экологических аспектов обеспечения энергетической безопасности в России»** проведен общий анализ действующего федерального, регионального и местного законодательства, регулирующего вопросы обеспечения энергетической безопасности и ее экологической составляющей. Выявлено, что национальная энергетическая безопасность России обеспечивается участием элементов на каждом уровне правового регулирования. В свою очередь она обеспечивает глобальную энергетическую безопасность.

Федеральное законодательство прямо не содержит расшифровку термина «энергетическая безопасность». Однако ее обеспечение обуславливается множеством нормативных правовых актов. Среди них можно выделить Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», «О радиационной безопасности населения»,

«Об электроэнергетике», «Об экологической экспертизе», «Об использовании атомной энергии», «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса», «О безопасности гидротехнических сооружений», «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», «О государственной информационной системе топливно-энергетического комплекса» и некоторых других. Отдельно рассмотрены программные документы, принимаемые Правительством и Президентом Российской Федерации на долгосрочный период с целью определения основных направлений государственной политики и законодательства в энергетике и экологии.

В работе делается вывод о частичном дублировании некоторых механизмов обеспечения энергетической безопасности, и вносятся предложения о создании единого паспорта безопасности для опасного производственного объекта.

Во втором параграфе **«Объекты и субъекты экологических правоотношений в энергетической безопасности»** исследуются основные элементы, составляющие энергетическую безопасность страны.

Всестороннему анализу подвергаются причины, способствующие обеспечению энергетической безопасности на всех стадиях производства: от добычи энергоносителей до их использования потребителями. В особенности те из них, которые также направлены на устойчивое экологическое развитие.

Кроме того, изучены основные участники энергетических правоотношений, их роль и особенности правового регулирования их деятельности. Автором представлена структура государственных органов, регулирующих данные вопросы, а также вносятся предложения о создании специальной Комиссии по вопросам энергетической безопасности при Совете безопасности Российской Федерации.

В третьем параграфе **«Тенденции современных экологических проблем регулирования обеспечения энергетической безопасности»** на основании программных документов проводится анализ перспектив

использования мер, направленных на обеспечение энергетической безопасности России.

Следуя тематике работы, рассматриваются те меры, которые направлены на рациональное природопользование, сохранение благоприятной окружающей среды и устойчивое развитие.

В исследовании дается характеристика базовым стратегическим документам, регулирующим обозначенную область в перспективе на несколько ближайших десятилетий в совокупности с уже действующим законодательством с целью определения правовой картины мира будущего.

Автором вслед за П.Г. Лахно, К.А. Чуйченко, А.Г. Быковым и другими ставится вопрос о необходимости разработки «Энергетического кодекса», а также экологически-ориентированной «Доктрины энергетической безопасности», поручение о разработке которой было дано Правительству Российской Федерации еще в декабре 2010 года.

Третья глава «Правовое регулирование экологических проблем энергетической безопасности» состоит из четырех параграфов и посвящена анализу экологических проблем, возникающих в развитии энергетических и смежных правоотношений. Выносятся предложения о возможных правовых методах решения этих проблем.

В первом параграфе «Правовое регулирование проблем загрязнения окружающей среды объектами топливно-энергетического комплекса при добыче, переработке и транспортировке энергетических ресурсов» исследуются вопросы правовых способов минимизации воздействия энергетики на окружающую среду на всех стадиях производственно-технологического цикла.

ТЭК страны является одним из главных загрязнителей окружающей среды, согласно официальным отчетам Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, являясь источником более половины от совокупной доли выбросов в атмосферный воздух вредных веществ и захораниваемых отходов. Согласно данным Государственных докладов

«О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации» за последние годы доля энергетики в общем объеме выбросов парниковых газов практически не меняется. Негативное влияние оказывают в той или иной мере практически все виды объектов топливно-энергетического комплекса: добывающей промышленности, электрогенерирующей, трубопроводной инфраструктуры и так далее.

Основной целью государственной энергетической политики в сфере обеспечения экологической безопасности энергетики является последовательное ограничение нагрузки ТЭК на окружающую среду путем снижения выбросов (сбросов) загрязняющих веществ в окружающую среду, а также эмиссии парниковых газов, сокращения образования отходов производства и потребления. Одним из наиболее существенных компонентов окружающей среды, на который непосредственно воздействует топливно-энергетическая сфера, является атмосферный воздух.

Целый комплекс экологических проблем энергетики связан с деятельностью угольной промышленности. Главные из них – постоянно образуемые выбросы метана из угольных шахт, являющиеся не только парниковым газом, но и токсичным, а также чрезвычайно взрывоопасным веществом.

Проблему мог бы решить определенный экологический залог, который недропользователь обязан был бы вносить государству или третьим лицам с целью получения гарантий приведения территории горного участка в установленный лицензией вид. Данный залог возвращался бы недропользователю после выработки месторождения и окончания срока действия выданной лицензии при условии отсутствия со стороны государственных органов контроля претензий о соблюдении экологического законодательства и подписания соответствующего акта.

Во втором параграфе «**Эколого-правовые проблемы размещения и функционирования объектов топливно-энергетического комплекса и методы их решения**» рассматриваются основные правовые механизмы

контроля над объектами ТЭК, начиная от стадии планирования их хозяйственной деятельности.

Объекты ТЭК представляют собой весьма широкий круг зданий, строений, сооружений, имущественных комплексов, функциональное назначение которых так или иначе связано с добычей, переработкой, транспортировкой и потреблением энергии в различных ее видах. Федеральный закон от 21.07.2011 № 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса» определяет их как «объекты электроэнергетики, нефтедобывающей, нефтеперерабатывающей, нефтехимической, газовой, угольной, сланцевой и торфяной промышленности, а также объекты нефтепродуктообеспечения, теплоснабжения и газоснабжения».

Сюда входят и сооружения обустройства месторождений энергетически полезных ископаемых, объекты генерации возобновляемых источников энергии, атомные электростанции, нефтеперерабатывающие заводы, электроподстанции и линии электропередач, нефте- и газохранилища, магистральные трубопроводы, теплоэлектростанции, гидротехнические сооружения, объекты теплоснабжения и некоторые другие объекты, а также обслуживающая их инфраструктура.

Деятельность, связанная с функционированием объектов ТЭК, сопряжена с рядом правовых проблем. При этом проблемы связаны даже с определением правового режима и идентификацией оборудования. Особую специфику представляют сооружения обустройства месторождений нефти и газа.

Жизненный цикл объекта ТЭК предусматривает несколько этапов: проектирование, строительство, эксплуатацию и ликвидацию объекта. При этом в процессе эксплуатации объект может быть подвергнут существенной реконструкции, а также на некоторое время законсервирован.

Ввиду того, что энергетические объекты представляют повышенную опасность для населения, имущества и окружающей среды, к ним на каждом

из указанных этапов предъявляются повышенные технические и юридические требования.

Согласно действующим в настоящее время правилам само размещение объектов энергетики должно быть подчинено определенным требованиям и заранее согласованно с органами контроля.

В третьем параграфе **«Проблема истощения энергетических природных ресурсов, их нерационального использования и правовые меры ее решения»** подчеркивается, что одной из важнейших проблем энергетической безопасности, имеющей непосредственную связь с экологией, является проблема истощаемости природных ресурсов.

Ввиду большой инертности ТЭК России и необходимости создания соответствующей затратной инфраструктуры, этой проблемой необходимо озаботиться уже сейчас. Согласно прогнозу большинства исследователей, полное истощение энергоресурсов при сохранении существующих темпов экономического роста и воспроизводства населения стоит ожидать уже в этом столетии.

Основных способов решения данной проблемы несколько: повышение темпов воспроизводства минерально-сырьевой базы, перераспределение структуры национальной энергетической системы и увеличение доли нетопливных ресурсов, а также активизация внедрения энергосберегающих технологий.

Несмотря на то, что используемые сегодня топливные ресурсы имеют свойство исчерпываться, законодатель и многие ученые достаточно широко оперируют понятием «воспроизводство». Так в Законе РФ «О недрах» указано, что федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в пределах своих полномочий утверждают государственные программы геологического изучения недр, рационального их использования и воспроизводства минерально-сырьевой базы. При этом имеется в виду не прямое воспроизводство природного ресурса, как это происходит, например, при

посадке новых деревьев вместо вырубленного леса, а комплекс мер по геологическому исследованию и разведке новых месторождений полезных ископаемых. Воспроизводство будет считаться эффективным в том случае, если прирост разведанных запасов топлива, проводимых за счет геологического изучения и разведки новых месторождений энергетических полезных ископаемых, будет покрывать (а лучше превосходить) объемы их добычи.

Проблема в том, что геологическое изучение относится к крайне затратному и экономически-рискованному виду предпринимательской деятельности. Несмотря на определенные попытки государственного стимулирования этого вида деятельности, с начала 90-х годов XX века изучение новых месторождений недр происходило недостаточно активно и главным образом стихийно. Это привело к существенному отставанию прироста разведанных запасов топлива от объемов их добычи. Так, за период с 2000 по 2007 годы, разведанные запасы нефти сократились на 500 млн. т. при годовом объеме добычи в районе 470 млн. т. Данная проблема нашла свое отражение в «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года». Одной из угроз национальной безопасности в ней называется «возрастание стратегического риска исчерпания запасов важнейших минерально-сырьевых ресурсов страны и падение добычи многих стратегически важных полезных ископаемых».

Выходом из сложившейся ситуации могло бы стать воссоздание целевого Фонда воспроизводства минерально-сырьевой базы, существовавшего до 2001 года. Статьей 44 Закона РФ «О недрах» в редакции, действующей до 2001 года, предусматривалось, что часть суммы отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы поступает в федеральный бюджет и используется для целевого финансирования работ, предусмотренных федеральными программами геологического изучения недр, а часть для вознаграждения за открытие и разведку месторождений полезных ископаемых. При этом подразумевалось, что пользователи недр,

осуществившие за счет собственных средств поиск и разведку разрабатываемых ими месторождений или полностью возместившие все расходы государства на поиск и разведку соответствующего количества запасов полезных ископаемых, освобождаются от отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы при разработке этих месторождений.

Еще один способ решения проблемы исчерпаемости энергоресурсов – снижение потерь при добыче, транспортировке, переработке и использовании энергоносителей. Потенциал России в этом направлении огромен, ведь на Россию приходится более половины всей мировой энергии, затрачиваемой на отопление.

Первым шагом в этом направлении стало принятие Федерального закона от 23.11.2009 № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

К сожалению, оба вышеперечисленных способа решения проблемы исчерпаемости энергетических природных ресурсов способны лишь на время ослабить её. Устранение вызываемых ею угроз в долгосрочной перспективе возможно лишь с помощью внедрения новых альтернативных технологий получения энергии из, как правило, возобновляемых источников.

Согласно оценкам экспертов, Россия располагает самым большим в мире потенциалом энергии ветра, 4-м в мире потенциалом гидроресурсов, огромным объемом запасов биомассы, геотермальными источниками, которые являются возобновляемым и могли бы составить большую долю в энергобалансе страны в перспективе.

Однако в законодательном, научном и обыденном определении данных понятий существует определенная путаница. В литературе и нормативных актах используются термины «нетрадиционная», «альтернативная», «неисчерпаемая», «возобновляемая» энергетика, имеющие разное значение и

различный круг объектов. В работе доказывается необходимость их унификации.

Директивой Европейского союза по возобновляемой энергетике (RED 2009/28/EC), принятой в 2009 г., поставлена цель добиться к 2020 г. удовлетворения 20% своей потребности в энергетических ресурсах из возобновляемых источников (также как в Китае). В США ставится цель довести долю электроэнергии, вырабатываемой из возобновляемых источников энергии, к 2020 г. до 20 - 25%. К сожалению, Россия в этом плане сильно отстает, долю альтернативных источников энергии в общем энергобалансе страны к 2020 г. планируется довести лишь до 4,5%. Необходимо создание эффективной правовой базы, способствующей стимулированию этого направления энергетике.

Четвертый параграф «Правовое регулирование проблем обеспечения защиты от негативного воздействия природных и техногенных аварий и катастроф природного и техногенного характера и предотвращения их последствий». В условиях чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера объекты ТЭК ввиду их повышенной опасности наиболее уязвимы. Кроме того, вывод из строя указанных объектов даже на непродолжительное время способен спровоцировать серьезные социально-экономические последствия.

Нельзя недооценивать роль аварий для будущего направления развития энергетике. Крупные аварии приводят не только к большим человеческим жертвам и значительному имущественному и экологическому ущербу, но и могут поставить под сомнение необходимость развития отдельных технологий и даже отраслей энергетике.

Необходима единая система мер, безопасности для всех энергетических объектов, предусматривающая все возможные экономические, промышленные и экологические риски.

В этой связи следует отметить, что основным недостатком в регулировании отношений, возникающих в результате аварийных разливов

нефти, в России, в отличие от ряда зарубежных стран, является отсутствие единого федерального закона. Отсутствуют и конкретные юридические гарантии предпринимаемых мер. Например, в Соединенных Штатах Америки «Закон о загрязнении нефтью» («Oil Pollution Act», 1990 г.) закрепляет, что владелец танкера, перевозящий нефть в территориальных водах Америки, вносит залог почти в миллиард долларов в специальный страховой федеральный фонд по ликвидации последствий аварий, пополняемый за счет специального налога с нефтяных компаний.

В настоящее время, ввиду отсутствия нормативной обязанности по созданию аналогичного страхового фонда, в Российской Федерации складываются отношения, связанные с обычаями делового оборота, в частности по созданию денежных фондов резервных средств на ликвидацию аварийных разливов нефти под конкретные проекты, например на строительство нефтепроводов.

Основные научные результаты диссертации Щепанского И.С. опубликованы в научных статьях и тезисах общим объемом 3,1 п.л.

Публикации в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации:

1. Щепанский И.С. К вопросу о понятии энергетической безопасности // Актуальные проблемы российского права. № 4 (21), 2011. С. 161 – 169 (0,45 п.л.)

2. Щепанский И.С. Энергетическая безопасность как составляющая национальной безопасности России // Lex Russica. № 3. 2012. С. 754 – 765 0,6 п.л.

Публикации в иных рецензируемых научных изданиях, тезисы докладов и выступлений на научных конференциях:

3. Щепанский И.С. Основные эколого-правовые аспекты проблемы обеспечения национальной энергетической безопасности России // Актуальные проблемы юридической науки и

правоприменительной практики. Сборник работ участников III Международной заочной научно-практической конференции аспирантов и молодых ученых. МГЮА имени О.Е. Кутафина. – М.: 2011. С. 214 – 216 (0,3 п.л.).

4. Щепанский И.С. Эколого-правовые аспекты эксплуатации опасных производственных объектов / Актуальные проблемы горного права. Сборник докладов научной конференции, посвященного 80-летию проф. Б.Д. Клюкина. – М.: 2010. С. 192 - 195 (0,4 п.л.).

5. Щепанский И.С. Понятие энергетической безопасности // Научные исследования. – «Науком», № 3(17), 2011. С. 28 – 30 (0,5 п.л.).

6. Щепанский И.С. Природоресурсные и природоохранные проблемы энергетической безопасности России. // Сборник докладов. Международной научной конференции студентов, магистрантов и аспирантов «Актуальные вопросы современной правовой науки». – Минск: Издательский центр БГУ, 2011. С. 163 – 164 (0,2 п.л.).

7. Щепанский И.С. Эколого-правовые проблемы национальной энергетической безопасности России // Сборник докладов XI Международной научно-практической конференции молодых ученых «Традиции и новации в системе современного российского права». – М.: Издательский Центр МГЮА имени О.Е. Кутафина, 2012. С. 214 – 216 (0,2 п.л.).

8. Щепанский И.С. Призрак энергетического права шагает по стране // Юридическая Россия. – , № 5, 2012. С. 7 (0,25 п.л.).

9. Щепанский И.С. Эколого-правовые методы решения проблемы истощения энергетических природных ресурсов и их нерационального использования // Юридическая наука и правоприменение (V Саратовские правовые чтения): сборник тезисов докладов Всероссийской научно-практической конференции. – Саратов: 2012 г. С. 127 – 128 (0,2 п.л.).

Подписано в печать: 20.05.2013

Заказ № 8514 Тираж - 150 экз.

Печать трафаретная.

Типография «11-й ФОРМАТ»

ИНН 7726330900

115230, Москва, Варшавское ш., 36

(499) 788-78-56

www.autoreferat.ru