

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

И.С. ЩЕПАНСКИЙ*

ЭНЕРГЕТИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ КАК СОСТАВЛЯЮЩАЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ

Ключевые слова: Энергетическая безопасность, национальная безопасность, понятие энергетики, энергетическое право, экологическая безопасность, топливно-энергетический комплекс, законодательство, сырьевая безопасность, природные ресурсы, концепция национальной безопасности, доктрина энергетической безопасности, загрязнение окружающей среды, энергетическая политика, «голландская болезнь».

Наша жизнь в современном мире в той или иной мере сопряжена с многочисленными рисками. В быту, на производстве, на транспорте, в окружающей среде всегда происходят события, которые оказывают или могут оказать вредное влияние на здоровье и благополучие человека или даже могут быть причиной его смерти. Поэтому жизнь «без опасностей» является некорректной идеализацией, а термин «безопасность» следует понимать как систему мер по защите от опасностей, как возможность управления опасностями, умение предупреждать и предотвращать опасные ситуации.

Безопасность является важнейшей целью и фундаментальной потребностью как отдельного человека, так и различных сообществ людей. Проблема обеспечения безопасности является одной из важнейших задач и функций общества, государства, семьи и личности¹.

Закон Российской Федерации от 05.03.1992 № 2446-1 «О безопасности» определял² безопасность как «состояние защищенности жизненно важ-

* Аспирант кафедры экологического и природоресурсного права Московской государственной юридической академии имени О.Е. Кутафина. [shchepanskiy@mail.ru]

¹ Цисар Л.А. Проблемы определения понятия «национальная безопасность» в России и ее виды // Безопасность бизнеса. 2005. № 1.

² Настоящий Закон Российской Федерации утратил силу в связи с принятием нового Федерального закона от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности».

ных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз». При этом под жизненно важными интересами понимается совокупность потребностей, удовлетворение которых надежно обеспечивает существование и возможности прогрессивного развития личности, общества и государства. Данное понятие, по мнению А.Ю. Кирьянова, предполагает существование такой системы взаимоотношений личности, общества, государства и международного сообщества, которая представляет собой основу для организации условий предотвращения и ликвидации опасности для существования и прогрессивного развития личности, общества и государства³. Закон «О безопасности» в свое время подвергался разнообразной критике, как из-за несовершенства понятийного аппарата, так и из-за противоречивости федеральному законодательству и даже Конституции Российской Федерации⁴. В конце 2010 года его сменил другой закон.

В новом Федеральном законе «О безопасности»⁵ отсутствует такое легальное определение, что, на мой взгляд, объясняется необходимостью правового регулирования не безопасности в целом, а лишь ее преломления с точки зрения интересов государства (национальной безопасности).

Изначально Концепция национальной безопасности⁶, исходя из положений Конституции Российской Федерации, определяла национальную безопасность как безопасность ее многонационального народа как носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации. Концепция предполагала обеспечение национальной безопасности через реализацию ее национальных интересов – совокупности сбалансированных долгосрочных интересов личности, общества и государства в различных сферах общественной жизни.

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года⁷, пришедшая на смену Концепции, основывается на националь-

³ Кирьянов А.Ю. Общая характеристика понятия «безопасность». Подходы к определению и виды // *Безопасность бизнеса*. 2010. № 1. С. 34–37.

⁴ См., например: Самородов Н.М. Совершенствование правовой базы обеспечения национальной безопасности в Российской Федерации // *Конституционное и муниципальное право*. 2011. № 5. С. 19–22.

⁵ Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности» // *Российская газета*, № 295, 29.12.2010.

⁶ Утверждена Указом Президента РФ от 17.12.1997 № 1300 «Об утверждении Концепции национальной безопасности Российской Федерации» // *Российская газета*, № 247, 26.12.1997.

Документ утратил силу с 12 мая 2009 года в связи с изданием Указа Президента РФ от 12.05.2009 № 537.

⁷ Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 12.05.2009 № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // *Российская газета*, № 88, 19.05.2009.

ных приоритетах. Она определила национальную безопасность уже как состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства⁸. Таким образом, расширив значение термина и разделив интересы конкретных людей и государства.

В научной литературе часто выделяют отдельные виды безопасности – компоненты национальной безопасности. Среди них экономическая, экологическая, продовольственная, информационная безопасность, обороноспособность страны. Все эти виды (аспекты) безопасности тесно связаны друг с другом, зачастую пересекаются между собой, составляют в целом национальную безопасность государства.

В последние годы одной из важнейших составляющих системы безопасности нашей страны стала *энергетическая безопасность*, которую можно определить как урегулированное правом состояние защищенности государства, общества, граждан от внутренних и внешних угроз, выражающееся в способности обеспечивать конечных потребителей энергией на приемлемых условиях без существенных рисков угрозы жизни, здоровью, имуществу и благополучию всех участников энергетических отношений в течение продолжительного периода при любых условиях и вне зависимости от внешних факторов⁹.

В свою очередь, обеспечение национальной безопасности было провозглашено одной из основных задач энергетической политики. Согласно Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, реализуемой в настоящее время «одним из главных направлений обеспечения национальной безопасности в экономической сфере на долгосрочную перспективу, являются энергетическая безопасность <...и...> экологическая безопасность энергетики»¹⁰.

Таким образом, данный документ косвенно закрепил энергетическую безопасность в качестве ключевого, но не самостоятельного элемента национальной безопасности, увязав его с экономической сферой. Вопросы обеспечения энергобезопасности имеют важное преломление для поддержания экономической стабильности государства, но исчерпываются ими. Действительно, существенная часть доходов бюджета российской экономики формируется за счет экспорта энергоносителей за рубеж. Согласно оценке А.Э. Конторови-

⁸ Пункт 6 документа.

⁹ *Щепанский И. С.* К вопросу о понятии энергетической безопасности // Актуальные проблемы российского права. № 4 (21). 2011.

¹⁰ Пункт 60 Указа Президента РФ от 12.05.2009 № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // Российская газета, № 88, 19.05.2009.

ча в 2006 г. предприятия ТЭК обеспечивали свыше 30 % объема производства промышленной продукции России, более половины всех налоговых платежей в бюджетную систему, свыше 70 % поступлений страны от экспорта¹¹. Такая ситуация спровоцировала появление зависимости экономики страны и ее социальной политики от энергетики. Недополучение доходов от экспорта веществ, используемых преимущественно в качестве источника энергии (энергоносителей) неизбежно отразится на возможности государства обеспечивать современные социальные и экономические обязательства.

Однако проблемы энергетической безопасности содержат целый ряд других важных аспектов. Согласно Энергетической стратегии на период до 2030 года¹² угрозы энергетической безопасности определяются внешними (геополитическими, макроэкономическими, конъюнктурными) факторами, а также состоянием и функционированием энергетического сектора страны. Обеспечение энергетической безопасности определяется ресурсной достаточностью, экономической доступностью, экологической и технологической допустимостью и правовой урегулированностью.

Все эти аспекты энергетической безопасности тесно взаимосвязаны между собой. Так, природоресурсная бедность или непродуманная государственная политика в области добычи природных ресурсов непосредственно влияет на структуру экономики, вынуждая заботиться об импорте ресурсов из других стран, что неизбежно влияет на внешнеполитическую стратегию.

То же самое можно сказать и о природоохранной деятельности. Одним из важнейших принципов современного экологического законодательства, закрепленного в Федеральном законе от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»¹³, является платность природопользования и возмещение вреда окружающей среде. Международное законодательство устанавливает ответственность за трансграничное загрязнение окружающей среды. Следовательно, и этот аспект связан с экономической и политической составляющей.

Огромное значение в последнее время получил вопрос диверсификации источников энергии и создания новых альтернативных способов ее получения, а также проблемы создания условия для наиболее эффективного использования энергетических ресурсов.

Таким образом, энергетическая безопасность выделилась в самостоятельный важный вид национальной безопасности, без внимательного отношения к которому невозможно создание стабильности.

¹¹ *Конторович А. Э., Коржубаев А. Г., Эдер Л. В.* Минеральные ресурсы России. Экономика и управление, 5–2006.

¹² 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.

¹³ СЗ РФ, 14.01.2002, № 2, ст. 133.

Такой же точки зрения придерживается и А.Р. Гафуров, указывая на то, что такой подход к понятию «энергетическая безопасность» включает в себя не только способность ТЭК надежно обеспечивать в полном объеме потребности энергией приемлемого качества и по экономически приемлемым ценам, но и способность потребителей эффективно использовать полученные ТЭР¹⁴.

Термин «энергетическая безопасность», как справедливо отмечает А.В. Иванова, имеет достаточно непродолжительную историю¹⁵. Он стал популярным после введения нефтяного эмбарго в 1973 г. со стороны стран-членов ОПЕК и трактовался как энергетическая самодостаточность страны. Однако позднее стали различать понятия «энергетическая независимость» и «энергобезопасность». Государство может быть одновременно зависимым и не быть уязвимым, если оно приобретает энергоресурсы за рубежом по устойчивым ценам и обеспечивает стабильность своих закупок наличием надежных длительных контрактов и увеличением числа независимых поставщиков. А если энергоресурсы производятся посредством использования устаревших технологий, то вырабатываемая энергия становится дорогой, а страна уязвимой, хоть и не зависит от внешних поставщиков. Позднее стали больше говорить и о зависимости, и о уязвимости стран-экспортеров энергоресурсов – «голландской болезни» или нефтезависимости.

Проблемы энергетической безопасности формируются задолго до того, как энергия произведена. Общественные отношения, имеющие непосредственное отношение к энергетической безопасности, формируются также при рассмотрении вопросов правомочий владения, распоряжения и пользования теми объектами, которые впоследствии будут преобразованы в электрическую либо иную другую энергию, а заканчиваются доставкой этой энергии конкретному потребителю в удобной для использования форме. Они также охватывают вопросы планирования и организации данной деятельности.

Специалисты также часто представляют энергобезопасность как некое оценочное понятие. Так, в частности, в энергетической стратегии города Москвы на период до 2025 года¹⁶ предусмотрена разработка методического подхода к оценке фактического уровня энергетической безопасности Москвы, в том числе предельная мощность сетевых и генерирующих объектов для обеспечения необходимых резервов. Также в этом документе выявлены основные направления повышения уровня энергетической безопасности Москвы, сформулированы основные требования к структуре топливного баланса.

¹⁴ Гафуров А. Р. Сущность категории «энергетическая безопасность» и ее место в общей структуре безопасности // Вестник МГТУ, том 13, № 1, 2010.

¹⁵ Иванова А. В. Проблемы европейской безопасности // Мир и политика. № 6 (21). Июнь 2008 г. С. 9.

¹⁶ Утв. Постановлением Правительства Москвы от 02.12.2008 г. № 1075-ПП.

Энергетическая безопасность рассматривается на нескольких уровнях. Прежде всего это локальная энергетическая безопасность отдельных предприятий и местностей, выражающаяся в планировании хозяйственной деятельности, исходя из необходимости обеспечения их бесперебойной работы. Следующий уровень – региональный. На сегодняшний момент многие субъекты Российской Федерации разработали стратегии собственного развития исходя из необходимости обеспечения энергетической безопасности на средне- и долгосрочный период. Например, в городе федерального значения Москве принято сразу несколько концептуальных документов, важнейшими из которых являются Постановление Правительства Москвы от 02.12.2008 г. № 1075-ПП «Об Энергетической стратегии города Москвы на период до 2025 года»¹⁷, Постановление Правительства Москвы от 13.01.2004 № 3-ПП «О развитии генерирующих мощностей в городе Москве»¹⁸, Постановление Правительства Москвы от 24.08.2010 № 741-ПП «О схемах газоснабжения города Москвы на период до 2020 года»¹⁹, Постановление Правительства Москвы от 23.08.2005 № 649-ПП «О Генеральной схеме газоснабжения города Москвы»²⁰, Закон г. Москвы от 05.05.2010 № 17 «О Генеральном плане города Москвы»²¹, Распоряжение Правительства Москвы от 03.06.2008 № 1217-РП «О создании Штаба по обеспечению безопасности электроснабжения города Москвы при Правительстве Москвы»²². Вопросы энергетической безопасности учтены в концепциях развития отдельных регионов страны (таких как Стратегия социально-экономического развития Сибири до 2020 года²³, Стратегия социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 года²⁴, Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года²⁵, Стра-

¹⁷ Вестник Мэра и Правительства Москвы, № 68, 09.12.2008 г.

¹⁸ Вестник Мэра и Правительства Москвы, № 7, 28.01.2004 г.

¹⁹ Вестник Мэра и Правительства Москвы, № 50, 07.09.2010 г.

²⁰ Вестник Мэра и Правительства Москвы, № 51, 12.09.2005 г.

²¹ Вестник Мэра и Правительства Москвы, спецвыпуск № 1, том 1–3, 03.06.2010 г.

²² Вестник Мэра и Правительства Москвы, № 34, 17.06.2008.

²³ Утв. Распоряжением 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.

²⁴ Утв. Распоряжением Правительства РФ от 06.09.2010 № 1485-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 года» // СЗ РФ, 04.10.2010, № 40, ст. 5107.

²⁵ Утв. Распоряжением Правительства РФ от 28.12.2009 № 2094-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года» // СЗ РФ, 25.01.2010, № 4, ст. 421.

тегия социально-экономического развития Приволжского федерального округа до 2020 года²⁶ и др.).

На национальном (федеральном) уровне также разрабатываются концепции и стратегии развития страны, учитывающие различные аспекты энергетической безопасности. Помимо уже упомянутых Энергетических стратегий и Стратегии национальной безопасности, данные проблемы нашли свое воплощение в Концепции внешней политики Российской Федерации²⁷, а также целом ряде программных документов, определяющих пути развития разнообразных отраслей экономики (Стратегиях развития лесного комплекса²⁸, транспортного машиностроения²⁹, тяжелого машиностроения³⁰, автомобильной промышленности³¹, морской деятельности³², геологической отрасли³³ железнодорожного транспорта³⁴ и многих других). Транспортная стратегия³⁵ предусматривает три варианта развития национальной транспортной системы – инерционный, энергосырьевой

²⁶ Распоряжение Правительства РФ от 07.02.2011 № 165-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Приволжского федерального округа до 2020 года» // СЗ РФ, 21.02.2011, № 8, ст. 1142.

²⁷ Утв. 12.07.2008 № Пр-1440 // Документ опубликован не был. Информация СПС «КонсультантПлюс».

²⁸ Утв. Совместным Приказом Минпромторга РФ № 248 и Минсельхоза РФ № 482 от 31.10.2008 «Об утверждении Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года» // Документ опубликован не был. Информация СПС «КонсультантПлюс».

²⁹ Утв. Приказом Минпромэнерго РФ от 18.09.2007 № 391 «Об утверждении Стратегии развития транспортного машиностроения Российской Федерации в 2007–2010 годах и на период до 2015 года» // Еженедельник промышленного роста, № 31, 24–30.09.2007 (Приказ).

³⁰ Утв. Приказом Минпромторга РФ от 09.12.2010 № 1150 «Об утверждении Стратегии развития тяжелого машиностроения на период до 2020 года» // Документ опубликован не был. Информация СПС «КонсультантПлюс».

³¹ Утв. Приказом Минпромторга РФ от 23.04.2010 № 319 «Об утверждении Стратегии развития автомобильной промышленности Российской Федерации на период до 2020 года» // Документ опубликован не был. Информация СПС «КонсультантПлюс».

³² Утв. Распоряжением Правительства РФ от 08.12.2010 № 2205-р «О Стратегии развития морской деятельности в РФ до 2030 года» // СЗ РФ, 20.12.2010, № 51 (3 ч.), ст. 6954.

³³ Утв. Распоряжением Правительства РФ от 21.06.2010 № 1039-р «Об утверждении Стратегии развития геологической отрасли Российской Федерации до 2030 года» // СЗ РФ, 28.06.2010, № 26, ст. 3399.

³⁴ Утв. Распоряжением Правительства РФ от 17.06.2008 № 877-р «О Стратегии развития железнодорожного транспорта в Российской Федерации до 2030 года» // СЗ РФ, 21.07.2008, № 29 (ч. II), ст. 3537.

³⁵ Утв. Распоряжением Правительства РФ от 22.11.2008 № 1734-р «О Транспортной стратегии Российской Федерации» // СЗ РФ, 15.12.2008, № 50, ст. 5977.

и инновационный. Водная стратегия³⁶ предусматривает, что достижение гарантированного обеспечения водными ресурсами населения и объектов экономики будет способствовать сбалансированному пространственному развитию страны и поддержанию высокого уровня энергетической безопасности и реализации конституционных прав граждан на благоприятную окружающую среду.

В последнее время особую значимость получила межнациональная (континентальная) и глобальная энергетическая безопасность, стремительно превращающаяся в проблему, решить которую возможно лишь сообща. Так же как и к экологической безопасности к энергетической безопасности существует два основных подхода: во-первых, стабильность в энергетическом секторе прямо влияет на национальную безопасность государства, так как может стать источником социальных конфликтов в результате недостатка ресурсов, массовых перемещений населения. Глобальные проблемы могут вызвать экономический упадок, политическую нестабильность, социальные трения. С другой стороны, все отчетливее становится понимание того, что достижение глобального мира и порядка и удовлетворение потребностей в энергии каждого жителя планеты невозможно без комплексного и совместного обсуждения проблемы. Эти вопросы неоднократно становились предметом обсуждений на собраниях таких организаций, как G8, G20, СНГ, АТЭС, ЕврАзЭС и многих других.

Говоря об энергетической безопасности России, имеют в виду прежде всего ее проблемы на национальном уровне.

На состояние энергетической безопасности, согласно Энергетической стратегии, оказывают влияние три главных фактора:

- способность топливно-энергетического комплекса страны (ТЭК) обеспечивать экономически обоснованный внутренний и внешний спрос достаточным количеством энергоносителей соответствующего качества;
- способность потребительского сектора экономики рационально использовать энергоресурсы, предотвращая тем самым нерациональные затраты общества на свое энергообеспечение и дефицитность топливно-энергетического баланса;
- устойчивость энергетического сектора к внешним экономическим, политическим, техногенным и природным угрозам, а также его способность минимизировать ущерб, вызванный проявлением этих факторов.

Энергетическая безопасность не только является важным элементом национальной безопасности страны, но и буквально пронизывает ее насквозь. Однако, если посмотреть на действующую Стратегию национальной безопасности Российской Федерации³⁷, то можно обратить внимание на

³⁶ Утв. Распоряжением Правительства РФ от 27.08.2009 № 1235-р «Об утверждении Водной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года» // СЗ РФ, 07.09.2009, № 36, ст. 4362.

³⁷ Утв. Указом Президента РФ от 12.05.2009 № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года».

то, что данный документ перечисляя основные составляющие безопасности, отдельно не выделяет среди них энергетическую составляющую. Бесспорно это является существенным недостатком данного документа. Важность и значимость для прогрессивного развития страны в существующих реалиях энергетической безопасности была неоднократно подтверждена первыми лицами государства, а также нашла свое выражение во многих концептуальных энергетических документах. Тем не менее, если внимательно посмотреть на этот документ, обнаружится, что энергетическая безопасность в том или ином виде присутствует практически во всех элементах безопасности, обеспечивая экономический рост, повышение качества жизни российских граждан, являясь гарантом развития науки, технологий, образования, финансирования здравоохранения и культуры³⁸.

Проблемы энергетической безопасности имеют в своей структуре несколько аспектов (комплекса проблем): *экономико-политический*, связанный прежде всего с превращением энергетики в серьезный инструмент внешней и внутренней политики; *технологический*, наиболее ярко выраженный на постсоветском пространстве в связи с сильной изношенностью и низкой эффективностью энергетической промышленности; *природоресурсный* и *природоохранный*. Также можно выделить отдельно комплекс *правовых проблем* энергетической безопасности, ввиду того, что право в современном обществе приобрело роль универсального регулятора общественных отношений, и нестабильность или неурегулированность юридическими нормами таких отношений способна привести к снижению уровня безопасности в целом.

Бринчук М.М. справедливо полагает, что энергетическая безопасность во многих проявлениях имеет для России острый взаимосвязанный экологический, экономический, социальный и политический характер³⁹. Особенно тесная связь энергетической безопасности прослеживается с экологической безопасностью. При добыче энергетических ресурсов происходит постоянное взаимодействие с природой. Основой современного топливно-энергетического комплекса являются такие природные ресурсы, как нефть, природный газ и уголь, которые, согласно общепризнанной классификации, относятся к исчерпаемым (невосполнимым). Из этого следует необходимость создания такого правового механизма, который обеспечил бы рациональное их использование на долгосрочный период⁴⁰. Также, добыча, транспортирование и переработка энергетических ресурсов сопровождаются разноо-

³⁸ Все указанные элементы указаны в Стратегии национальной безопасности РФ до 2020 в качестве основных национальных интересов страны.

³⁹ Бринчук М.М. Энергетическая безопасность и энергетическое право // Экологическое право, 2007, № 4.

⁴⁰ Западные авторы, говоря об объектах энергетической и экологической безопасности, чаще используют термин «будущие поколения».

бразными вредными воздействиями на состояние природы, прежде всего ее загрязнением. Михаил Михайлович Бринчук справедливо указывает на то, что «когда Россия участвует в обеспечении мировой энергетической безопасности, то получается, что эффективно решаются энергетические проблемы зарубежных стран, а острее экологические проблемы создаются в своей»⁴¹. Это касается не только добычи углеводородов, но и политики по захоронению на своей территории отходов атомной энергетики.

Одним из главных стратегических ориентиров долгосрочной государственной энергетической политики, зафиксированной в основных программных документах, является экологическая безопасность энергетики. Согласно данным, приведенным в Энергетической стратегии Российской Федерации до 2030 года (далее – ЭС-2030), российский энергетический сектор – один из основных источников загрязнения окружающей среды. На его долю приходится более 50 процентов выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух и более 20 процентов сброса загрязненных сточных вод в поверхностные водоемы, а также более 70 процентов суммарной эмиссии парниковых газов в Российской Федерации.

Обеспечение экологической безопасности функционирования энергетического сектора России предусматривает минимизацию негативного влияния добычи, производства, транспортировки и потребления энергоносителей на окружающую среду и климат.

За годы реализации Энергетической стратегии России на период до 2020 года (далее – ЭС-2020) был достигнут существенный прогресс в сфере повышения экологической безопасности энергетики. Были ужесточены экологические требования в области недропользования, разработан комплекс мер по эффективному использованию попутного нефтяного газа, разработана система государственной экологической экспертизы инвестиционных проектов в энергетике.

В то же время сохраняются такие проблемы, как, например, отсутствие нормативной базы доступа к газопроводам для производителей сухого отбензиненного газа, отсутствие экономических механизмов стимулирования компаний с целью эффективной утилизации отходов от деятельности энергетического сектора и рекультивации нарушенных земель.

Основной целью государственной энергетической политики в сфере обеспечения экологической безопасности энергетики является последовательное ограничение нагрузки топливно-энергетического комплекса на окружающую среду и климат путем снижения выбросов (сбросов) загрязняющих веществ в окружающую среду, а также эмиссии парниковых газов, сокращения образования отходов производства и потребления.

⁴¹ Бринчук М.М. Энергетическая безопасность и энергетическое право // Экологическое право, 2007, № 4.

В последнее время, в том числе и на законодательном уровне, стали выделять понятие *климатической безопасности*, основанной на международных исследованиях и закреплённых в Рамочной конвенции Организации Объединённых Наций об изменении климата от 9 мая 1992 г. и других международных договорах Российской Федерации, в том числе по проблемам окружающей среды и устойчивого развития, в качестве одной из составляющих элементов экологической безопасности, выражаемой в рисках неблагоприятных последствий от глобального изменения климатических условий. Утверждённая в 2009 году Климатическая доктрина Российской Федерации⁴² признала угрозы, связанные с этим явлением, для национальной безопасности государства.

Основными принципами государственной политики в области климата данная Доктрина, в частности, признаёт: приоритет национальных интересов при разработке и реализации политики в области климата; признание необходимости действий как внутри страны, так и в рамках полноправного международного партнёрства Российской Федерации в международных исследовательских программах и проектах, касающихся изменений климата; всесторонность учета возможных потерь и выгод, связанных с изменениями климата и предосторожность при планировании и реализации мер по обеспечению защищённости человека, экономики и государства от неблагоприятных последствий изменений климата. Данным документом установлено также принципиальное положение о том, что интересы России, связанные с предотвращением последствий, связанных с изменениями климата, не ограничиваются ее территорией и носят глобальный характер.

В связи с тем, что в корне международной научной концепции изменения климата лежит прежде всего негативное воздействие антропогенного фактора, воздействующего на глобальную климатическую ситуацию через выбросы парниковых газов, в своей Доктрине Российская Федерация декларирует концентрацию усилий на снижении таких выбросов и увеличении их абсорбции поглотителями и накопителями. С этой целью Климатическая доктрина предусматривает реализацию мер, обеспечивающих: повышение энергетической эффективности во всех секторах экономики; развитие использования возобновляемых и альтернативных источников энергии; сокращение рыночных диспропорций, реализацию мер финансовой и налоговой политики, стимулирующих снижение антропогенных выбросов парниковых газов; защиту и повышение качества поглотителей и накопителей парниковых газов, включая рациональное ведение лесного хозяйства, облесение и лесовозобновление на устойчивой основе.

Для конкретизации планов по реализации Климатической доктрины Российской Федерации было утверждено Распоряжение Правительства

⁴² Утв. Распоряжением Президента РФ от 17.12.2009 № 861-рп «О Климатической доктрине Российской Федерации» // СЗ РФ, 21.12.2009, № 51, ст. 6305.

РФ от 25.04.2011 № 730-р⁴³, которое предусматривает комплексные научно-практические исследования в области проблем изменения климата, популяризацию полученных знаний и внесение на их основе изменений в долгосрочные программы социального экономического развития отраслей экономики и регионов страны, а также национальную нормативно-правовую базу.

Только при комплексном внимании ко всем аспектам энергобезопасности возможно создать систему относительно стабильного снабжения потребителей энергоносителями. Далее в данном исследовании будет детально рассмотрен каждый указанный фактор энергобезопасности.

К сожалению, в настоящее время отсутствует единый юридический акт, определяющий основные параметры и ориентиры в области обеспечения *энергетической* безопасности Российской Федерации, однако работа по разработке такого документа активно ведется. На заседании Совета Безопасности «О состоянии и мерах по обеспечению энергетической безопасности России»⁴⁴ Президентом Российской Федерации было дано поручение Правительству Российской Федерации разработать «специальную доктрину энергетической безопасности <...> и определиться с мерами по реализации этой доктрины».

Библиография

1. *Бринчук М.М.* Энергетическая безопасность и энергетическое право // Экологическое право. 2007. № 4.
2. *Гафуров А.Р.* Сущность категории «энергетическая безопасность» и ее место в общей структуре безопасности // Вестник МГТУ, том 13, № 1, 2010.
3. *Иванова А.В.* Проблемы европейской безопасности // Мир и политика. № 6 (21). Июнь 2008 г.
4. *Кириянов А.Ю.* Общая характеристика понятия «безопасность». Подходы к определению и виды // Безопасность бизнеса. 2010. № 1.
5. *Конторович А.Э., Коржубаев А.Г., Эдер Л.В.* Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. 2006. № 5.
6. *Самородов Н.М.* Совершенствование правовой базы обеспечения национальной безопасности в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 5.
7. *Цисар Л.А.* Проблемы определения понятия «национальная безопасность» в России и ее виды // Безопасность бизнеса, 2005, № 1.
8. *Щепанский И.С.* К вопросу о понятии энергетической безопасности // Актуальные проблемы российского права. № 4 (21). 2011.

Материал поступил в редакцию 22 марта 2012 года

⁴³ Распоряжение Правительства РФ от 25.04.2011 № 730-р «Об утверждении комплексного плана реализации Климатической доктрины Российской Федерации на период до 2020 года» // СЗ РФ, 02.05.2011, № 18, ст. 2680.

⁴⁴ URL: www.scrf.gov.ru (Официальный сайт Совета Безопасности Российской Федерации).