

ЭНЕРГОСБЕРЕЖЕНИЕ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПУБЛИЧНЫХ ИНТЕРЕСОВ

© 2015 г. Гульнара Флюоровна Ручкина¹,
Елена Юрьевна Матвеева²

Аннотация: в настоящей статье вопросы энергосбережения и энергоэффективности рассмотрены применительно к сфере государственных публичных интересов. Обосновано, что в системной связи с решением задач энергетической безопасности, повышения конкурентоспособности отечественной экономики, сохранения исчерпаемых природных ресурсов, обеспечения экологической безопасности, сохранности здоровья населения и оптимизации публичных расходов реализация политики энергосбережения является также значимым публичным интересом.

Annotation: in this article, energy saving and efficiency are considered in relation to the sphere of state public interest. It is proved that the system in connection with the solution of problems of energy security, improve the competitiveness of the domestic economy, the conservation of exhaustible natural resources, environmental safety, health safety and optimization of public expenditure, the implementation of energy saving policy is also significant public interest.

Ключевые слова: энергосбережение, энергоэффективность, публичный интерес, национальная безопасность.

Key words: energy saving, energy efficiency, public interest, national security.

Эффективное использование энергетических ресурсов, энергии и энергоносителей представляет собой глобальную проблему, постоянно заботящую мировую общественность. В XXI в. неизбежен значительный рост мирового потребления энергии в силу следующих обстоятельств:

динамично растущие экономики развивающихся стран;

быстрый рост численности населения планеты (в 2.4 раза за вторую половину XX в.);

значительное увеличение среднедушевого потребления энергоресурсов³.

Эксперты МЭА ожидают, что глобальный спрос на энергоресурсы к 2030 г. достигнет 15.3 млрд т в нефтяном эквиваленте. Таким образом, потребление энергоресурсов увеличится на две трети по сравнению с современным уровнем⁴.

Страны Западной Европы, США, Япония обратили свое внимание на проблему энергосбережения уже более трёх десятилетий назад, что было обусловлено осознанием необходимости экономии энергоресурсов после первого мирового энергетического кризиса 1974 г. Реализация политики энергосбережения позволила этим странам добиться снижения и без того малой энергоёмкости внутреннего валового продукта на 20–30%⁵.

В настоящее время вопросам энергоэффективности в России уделяется также большое внимание. Базовыми нормативными документами, нацеленными на реализацию политики энергосбережения, являются:

Федеральный закон “Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации” от 23 ноября 2009 г. (в ред. от 28 декабря 2013 г.);

Энергетическая стратегия России на период до 2030 г. (утв. распоряжением Правительства РФ от 13 ноября 2009 г. № 1715-р);

Государственная программа Российской Федерации “Энергоэффективность и развитие энерге-

¹ Заместитель проректора Финансового университета при Правительстве РФ, заведующая кафедрой “Предпринимательское право”, доктор юридических наук, профессор.

² Генеральный директор ООО «Управляющая компания “БЛ-Групп”».

³ См.: Елисеева И.В. Развитие способов и форм эффективного инвестирования проектов энергосбережения. Дисс. ... канд. экон. наук. М., 2008. С. 10.

⁴ См.: Доклад Международного энергетического агентства (МЭА) “Прогноз мировой энергетики, 2012”. С. 573 // <http://www.worldenergyoutlook.org/publications/weo-2012/#d.en.26099>

⁵ См.: Фаустова И.Л. Формирование системы управления энергосбережением на промышленных предприятиях на основе создания нормативной базы. Дисс. ... канд. эконом. наук. М., 2010. С. 49.

тики” (утв. Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 321).

Значимость проблемы энергосбережения для нашей страны обусловлена тем, что эффективное использование энергоресурсов в значительной мере способствует решению целого ряда актуальных общественных проблем и задач, а именно:

энергообеспеченности и нехватки энергетических мощностей и, как следствие, проблемы энергетической безопасности России;

снижения энергоемкости российской экономики и, как следствие, содействия повышению ее конкурентоспособности;

снижения антропогенного воздействия на природную среду, улучшения экологии;

сохранения природных ресурсов;

сохранения здоровья населения;

сокращения бюджетных расходов.

Рассмотрим все эти составляющие и в целом проблему энергосбережения через призму общегосударственных публичных интересов.

Как базовое определение понятия “публичный интерес” примем дефиницию, данную Ю.А. Тихомировым, который определяет публичный интерес как “признанный государством и обеспеченный правом интерес социальной общности, удовлетворение которого служит гарантией ее существования и развития”⁶.

Именно это определение используют в своих работах авторы, изучающие феномены публичных и частных интересов, в частности В.И. Бырлздяну в работе “Публично-правовые интересы населения муниципального образования”, Н.Н. Косаренко “Реализация государственных интересов в страховой деятельности”, М.И. Васильева “Публичные интересы в экологическом праве”, Е.В. Грушевская “Императивность в российском гражданском праве”, А.И. Голубничий “Предпринимательская деятельность как объект правового регулирования” и др.

В сферу публичных интересов попадают общественно значимые, общегосударственные задачи, решение которых имеет значение для неограниченного круга лиц.

Как показатель актуальности и значимости рассматриваемых публичных интересов будем их соотносить со статусом “национальный интерес”, используя положения Стратегии национальной

безопасности Российской Федерации до 2020 г.⁷ Полагаем, что такой подход можно признать обоснованным, поскольку данный документ нормативно определяет официально признанную систему стратегических национальных приоритетов, направленных в долгосрочной перспективе на обеспечение устойчивого развития нашего государства. Согласно стратегии национальной безопасности под национальными интересами понимается совокупность внутренних и внешних потребностей государства в обеспечении защищенности и устойчивого развития личности, общества и государства.

Как указывает Н.В. Исаков, безопасность (физическая, экономическая, национальная, экологическая, международная и др.), определяемая как отсутствие угрозы жизни основным атрибутам человеческого существования, как защищенность, обеспечение сохранности основных жизненных ценностей, является ценностью, имеющей прямое отношение к правовой политике. Безопасность считается ключевым фактором в системе ценностей, ибо теряется смысл и в свободе, и в благосостоянии, если отсутствуют гарантии безопасности⁸.

Энергосбережение и снижение энергоемкости российской экономики как национальный и общегосударственный публичный интерес

Важнейшей проблемой российской экономики является высокий уровень ее энергоемкости.

Энергоемкость экономики представляет собой соотношение объемов потребления первичных (природных) топливных ресурсов и валового внутреннего продукта страны.

В документе ПРООН 2013 г. “Доклад о человеческом развитии в Российской Федерации”⁹ указывается, что российская энергоемкость в среднем в 2-3 раза выше, чем в развитых странах.

Среди причин высокой энергоемкости в России следует назвать такие исторические причины, как низкие среднегодовые температуры, территориальная широта, энергоемкие производства, доставшиеся в наследие от СССР. Как факторы

⁶ Тихомиров Ю.А. Право и публичный интерес // Законодательство и экономика. 2002. № 3. С. 55.

⁷ См.: Указ Президента РФ “О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года” от 12 мая 2009 г.

⁸ См.: Исаков Н.В. Правовая политика современной России: проблемы теории и практики. Дисс. ... доктора юрид. наук. М., 2005. С. 34.

⁹ См.: <http://www.undp.ru/index.php?iso=RU&lid=2&cmd=publications1&id=49>

сегодняшнего дня, способствующие энергоемкости, следует назвать технологическую неэффективность, низкие цены на энергоносители и недостаток инвестиций.

Энергоемкость экономики (высокая доля энергетических затрат в издержках производства) влечет за собой снижение уровня конкурентоспособности российских товаров, что ограничивает возможности экспорта на внешнем рынке и, наоборот, программирует увеличение импорта потребительских товаров на внутреннем. Это дезориентирует нашу экономику.

Риски снижения конкурентоспособности энергоемкой российской промышленности и, как следствие, в целом отечественной экономики особенно велики в условиях волатильности и снижения цен на сырье на мировых рынках, развития сланцевых проектов.

Стратегия национальной безопасности до 2020 г. содержит указание на то, что повышение конкурентоспособности национальной экономики является одним из основных национальных интересов Российской Федерации, причем его действие рассматривается в долгосрочной перспективе. Одновременно с этим снижение конкурентоспособности национальной экономики Стратегия относит к числу главных стратегических рисков и угроз национальной безопасности в экономической сфере. Следовательно, энергосбережение в контексте снижения энергоемкости и повышения конкурентоспособности отечественной экономики является публичным интересом.

Энергосбережение и публичный интерес обеспечения национальной энергетической безопасности России

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. содержится прямое указание на то, что энергетическая безопасность является одним из главных направлений обеспечения национальной безопасности нашей страны в экономической сфере.

Зависимость любого общества от энергии велика, и во времени она только увеличивается вместе с экономическим развитием.

При обсуждении вопросов энергетической безопасности, как правило, речь идет о бесперебойном доступе государств, предприятий и людей к энергетическим ресурсам требуемого качества и в требуемом количестве¹⁰.

¹⁰ См.: Щепанский И.С. Эколого-правовые проблемы обеспечения энергетической безопасности России. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 4.

В Европейском Союзе на официальном уровне уже с 90-х годов XX в. энергосбережение рассматривается как фактор повышения энергетической и экологической безопасности государств-участников¹¹.

Сохранение высокой энергоемкости влечет за собой усугубление проблем, связанных с обеспечением энергетической безопасности России и ее регионов из-за невозможности обеспечить энергетическими мощностями потребности растущей экономики.

Актуальность данной проблемы подтверждается тем, что на рубеже веков в стране не оказалось ни одной территории (среди как федеральных округов и экономических районов, так и субъектов Российской Федерации), которая не имела бы проблем с обеспечением электроэнергией¹².

В законодательстве Российской Федерации понятие энергетической безопасности также закреплено, в частности, в Энергетической стратегии России до 2020 г., где указано, что энергетическая политика будет использована с целью предотвращения геополитических и макроэкономических угроз, а также сохранения независимости России.

Для покрытия растущего спроса на электроэнергию России в ближайшие два-четыре года необходимо построить минимум 20 тыс. МВт новой генерирующей мощности¹³.

Единица первичной энергии, полученная за счет наращивания ее производства, в среднем требует в два-три раза больше капитальных вложений, чем ее получение за счет использования ресурса энергоэффективности¹⁴. Таким образом, совершенно очевидно, что во многих случаях дешевле реализовать меры по экономии энергии или вообще избежать ее использования, чем нарастить мощности и увеличить производство энергии.

В условиях значительной энергорасточительности экономики электроэнергетика окажется не способной удовлетворять растущий спрос на энергоносители. Тема энергообеспеченности становится столь определяющей, что нельзя не согласиться со знаменитым писателем-футурологом

¹¹ См.: Горшуклова Ю.Д. Международно-правовые аспекты обеспечения европейской энергетической безопасности. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 68.

¹² См.: Соболев Р.Е. Формирование энергоэффективной структуры промышленного производства как фактор долгосрочного роста российской экономики. Автореф. дисс. ... доктора экон. наук. М., 2011. С. 24.

¹³ См.: там же. С. 21.

¹⁴ См.: там же. С. 35.

А. Кларком, который предрек, что в скором времени единой мировой валютой будет киловатт-час¹⁵.

Переход на энергосберегающий путь развития и формирование энергоэффективного общества – магистральный путь развития всей мировой цивилизации, поскольку обеспечивает значительно более дешевое наращивание производства энергии.

В контексте рассматриваемой проблемы обеспечения энергетической безопасности России явно прослеживается тесная связь между реализацией этого стратегического национального приоритета и внедрением энергосберегающей политики, в свете чего энергосбережение является публичным интересом.

Энергосбережение и сохранность природных ресурсов как актуальный публичный интерес

Высокий уровень энергоемкости российской экономики говорит о неэффективном, расточительном использовании энергетических ресурсов. Экономия энергии неразрывно связана с задачей сбережения топливно-энергетических ресурсов.

Сегодня более 80% потребляемых в мире энергоресурсов составляет ископаемое органическое топливо (уголь, нефть, газ), т.е. исчерпаемые природные ресурсы, потребность в которых в полной мере и с течением времени не восполняется.

Весь мир заинтересован проблемами энергосбережения, в том числе и именно потому, что запасы топливно-энергетических ресурсов на планете не бесконечны. Именно ограниченность запасов исчерпаемых топливно-энергетических ресурсов заставила обратиться к энергосбережению как одному из основных элементов современной концепции развития мировой экономики.

За ресурсосбережением (особенно в части исчерпаемых ископаемых) следует признавать статус публичного интереса также потому, что он относится к численно неопределенному количеству субъектов, так как в ресурсосбережении проявляется забота нынешнего общества о будущих поколениях.

Статья 9 Конституции РФ определяет природные ресурсы как основу жизни и деятельности населения. В комментариях к Конституции РФ под редакцией Л.В. Лазарева указывается, что требование Конституции РФ в части обеспечения рационального и эффективного использования земли и других природных ресурсов установлено

как в интересах каждого землевладельца и природопользователя, так и во всеобщих интересах многонационального народа России¹⁶.

С точки зрения роли права в силу прямого действия Конституции РФ наличие конституционно-правовой формы составляет важнейший критерий публичности общественного интереса.

В Стратегии национальной безопасности России до 2020 г. отмечается, что дефицит топливно-энергетических ресурсов может оказать прямое негативное воздействие на обеспечение национальной безопасности в экономической и экологической сферах. Более того, Стратегия прямо указывает на нарастание стратегического риска исчерпания запасов важнейших минерально-сырьевых ресурсов страны.

Таким образом, энергосбережение в части получения эффекта сохранности исчерпаемых природных ресурсов необходимо рассматривать как общенациональный публичный интерес.

Энергосбережение и публичный экологический интерес

Проблема экологии – это одна из главнейших проблем, стоящих сегодня перед человечеством.

С одной стороны, энергия является важнейшей составляющей экономического процветания, а с другой – это также огромная составляющая в загрязнении окружающей среды, истощении ресурсов и экологической деградации.

Проблема энергетической безопасности и энергосбережения в последние десятилетия стала тесно связываться с целым комплексом экологических проблем. Топливо-энергетический комплекс (ТЭК) – один из основных загрязнителей окружающей среды.

Согласно данным Министерства природных ресурсов РФ на долю топливно-энергетического комплекса в 2009 г. приходилось 50.4% в суммарных выбросах промышленности в атмосферу, около 58.5% образования твердых веществ и 55.6% сброса загрязненных сточных вод¹⁷.

Повышение эффективности использования топлива и энергии является самым дешевым путем защиты окружающей среды.

Выгоды от повышения энергетической эффективности экономики для окружающей среды очевидны: энергия, которая приносит наименьший

¹⁵ См.: Лесков С. Фарадей против Наполеона // Известия. 2007. Март.

¹⁶ См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации // Под общ. ред. Л.В. Лазарева. М., 2009.

¹⁷ См.: Киришин П.А. Эколого-экономическая оценка энергоэффективности в России. Автореф. дисс. ... канд. эконом. наук. М., 2012. С. 8.

вред окружающей среде, – это та, которую не только не надо потреблять, но и не надо производить. В каждом случае, когда потребление энергии для определенных целей будет уменьшаться (за счет улучшения теплоизоляции жилищ, использования более эффективных источников света и световых приборов, повышения КПД двигателей и т.д.), выбросы загрязняющих веществ будут автоматически сокращаться в соответствующей пропорции. Современный мир стоит на пороге экологической катастрофы, предвестниками которой уже являются: глобальное потепление климата, сокращение озонового слоя Земли, выпадение кислотных дождей, сокращение площади лесов и биологического разнообразия, деградация земель, деформация социальной среды, ухудшение здоровья населения в экологически неблагоприятных регионах и другие негативные явления (опустынивание, ухудшение качества вод, перемещение вредных веществ).

Статья 42 Конституции РФ провозглашает право каждого на благоприятную окружающую среду, и в данной норме общественный экологический интерес облечен в форму субъективного права. Одновременно ст. 58 Конституции РФ закрепляет обязанность каждого сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам. М.И. Васильева отмечает: сам факт того, что на конституционном уровне закреплены еще две обязанности граждан – по защите Отечества и уплате законно установленных налогов и сборов, говорит об особом значении экологических интересов, от обеспечения которых прямо зависит состояние национальной безопасности¹⁸.

Стратегия национальной безопасности России до 2020 г. определяет сохранение и обеспечение защиты окружающей природной среды, а также ликвидацию экологических последствий хозяйственной деятельности в условиях возрастающей экономической активности и глобальных изменений климата как стратегические цели обеспечения экологической безопасности.

Правительство РФ в Энергетической стратегии до 2030 г. ставит перед обществом задачу последовательного ограничения нагрузки топливно-энергетического комплекса на окружающую среду и климат, в том числе путем сокращения потребления энергии.

На основании изложенного следует сделать вывод о том, что энергосбережение как инстру-

мент сохранения и защиты окружающей среды, безусловно, относится к публичным интересам.

Энергосбережение и сохранность здоровья нации как общегосударственный публичный интерес

От нерационального использования энергоресурсов страдают прежде всего населенные пункты, так как именно в них аккумулируется общее воздействие загрязняющих веществ от выбросов топливно-энергетического комплекса, а также промышленности и транспорта.

При проведении исследований по оценке рисков для здоровья населения был сделан вывод, что издержки для экономики от ухудшения состояния здоровья населения вследствие негативного воздействия ТЭК составляют 18–35 млрд. долл. ежегодно. В “натуральном выражении” ущерб помимо значительного роста заболеваемости населения составляет, как минимум, 6–8 тыс. дополнительных смертей в год. Идентификация узловых мест воздействия энергетики на здоровье населения показала, что наибольший вклад в загрязнение атмосферного воздуха вносят выхлопные газы автотранспорта, который является в городах причиной 90% рисков для здоровья населения. Крупнейшими загрязнителями среди стационарных источников являются энергоблоки ТЭС, работающие на угле. Эти данные приведены в диссертационном исследовании П.А. Кирюшина “Эколого-экономическая оценка энергоэффективности в России”¹⁹.

Здоровье граждан является объектом конституционной охраны, что установлено ст. 7, 41 Конституции РФ.

В комментариях к Конституции РФ (под ред. В.Д. Зорькина) отмечается: здоровье – одно из высших благ человека, без которого могут утратить значение многие другие блага, возможность пользоваться другими правами²⁰.

Согласно стратегии национальной безопасности России до 2020 г. увеличение продолжительности жизни, снижение инвалидности и смертности являются стратегическими целями обеспечения национальной безопасности в сфере здравоохранения и здоровья нации. В контексте данной задачи энергосбережение как фактор, способный снизить негативное воздействие на здоровье населения, является общенациональным публичным интересом.

¹⁸ См.: Васильева М.И. Публичные интересы в экологическом праве: теория и практика правового регулирования. Дисс. ... доктора юрид. наук. М., 2003. С. 35.

¹⁹ См.: Кирюшин П.А. Указ. соч. С. 9.

²⁰ См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. М., 2010.

Энергосбережение и публичный интерес повышения эффективности расходования бюджетных средств

Энергосбережение необходимо рассматривать также и как задачу экономии расходов в системе публичных финансов.

Объекты бюджетной сферы являются довольно энергоемкими – по доле расходов на энергоресурсы и воду в себестоимости услуг они превосходят машиностроение, строительство, сельское хозяйство и даже цветную металлургию. Бюджетные здания России потребляют в год около 360 млн. гкал тепловой энергии, что равняется примерно 16% от всей произведенной тепловой энергии и 20% от всего конечного потребления тепловой энергии в России²¹.

И.И. Подгорный, руководитель проекта “Гринпис” по энергоэффективности, приводит в своей статье следующие данные. На финансирование энергоснабжения только объектов федеральной бюджетной сферы в 2005 г. было израсходовано около 70 млрд. руб. С учетом расходов субъектов Федерации и муниципалитетов эта сумма достигает 200 – 300 млрд. руб., что составляет порядка 7% расходной части федерального бюджета в 2006 г. и в два раза превышает запланированные расходы на здравоохранение и спорт, в шесть раз – на культуру и почти в 10 раз – на нужды ЖКХ²².

Таким образом, в бюджетной сфере государство имеет огромные резервы управления эффективным потреблением энергоресурсов.

По экспертным оценкам, энергосбережение позволит получить для федеральных и местных бюджетов экономию в объеме до 5 млрд. долл. в год. Кроме того, дополнительный доход от экспорта сэкономленной нефти и газа составит до 112 млрд. долл. в год, что безусловно будет означать дополнительные бюджетные доходы²³.

Повышение эффективности расходования бюджетных средств является публичным интересом. В Бюджетном послании Президента РФ Федеральному Собранию “О бюджетной политике в 2014–2016 годах” от 13 июня 2013 г.²⁴ указывает-

ся, что “основанная на высоких темпах экономического развития и растущих ценах на ресурсы модель постоянного роста бюджетных расходов к настоящему моменту исчерпала свои возможности”.

Энергетическая стратегия России на период до 2030 г. содержит сведения о том, что нереализованный потенциал организационного и технологического энергосбережения составляет до 40% общего объема внутреннего энергопотребления. Энергетическая стратегия также ставит задачей сокращение к 2030 г. (по сравнению с уровнем 2005 г.) более чем в два раза удельной энергоемкости и не менее чем в 1.6 раза удельной электроёмкости ВВП.

Энергосбережение и эффективное использование энергетических ресурсов обеспечивают энергетическую безопасность страны, позволяют уменьшить энергоемкость российской экономики, снизить негативное влияние на окружающую среду и повысить уровень здоровья населения, сохранить эффективные запасы источников энергетического сырья для будущих поколений.

Как указывает М.М. Карабеков, цели правовой политики по значению делятся на общие и частные. Цели как результату определенной деятельности соответствует временной промежуток между её постановкой и достижением, в ходе которого реализуется ряд определенных действий по воплощению “локальных” целей, в совокупности дающих результат достижения общей цели²⁵. Таким образом, для достижения общих (итоговых, конечных) целей на практике необходимо реализовать некоторые другие, более локального характера или частные.

Итак, в свете глобальных государственных публичных интересов политика энергосбережения является локальной целью, посредством реализации которой достигаются цели общие.

Энергосбережение способствует реализации целого ряда публичных интересов, таких как энергетическая безопасность, повышение конкурентоспособности отечественной экономики, сохранение исчерпаемых природных ресурсов, экологическая безопасность, сохранность здоровья населения, оптимизация публичных расходов. Следовательно, реализация политики энергосбережения является также значимым публичным интересом.

²¹ См.: *Башмаков И.А.* Повышение энергоэффективности в организациях бюджетной сферы: возможности для частно-государственного партнерства. М., 2005.

²² См.: *Подгорный И.И.* Энергосбережение в бюджетной сфере: опыт и предложения по распространению энергосберегающих технологий. М., 2007.

²³ См.: *Кирюшин П.А.* Указ. соч. С. 11.

²⁴ Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте // <http://www.kremlin.ru> (По сост. на 13 июня 2013 г.).

²⁵ См.: *Карабеков М.М.* Правовые акты как средства формирования и реализации правовой политики: общетеоретический аспект. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 28.