

ПРАВОВАЯ ОХРАНА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В ЭНЕРГЕТИКЕ¹

Правовые аспекты охраны окружающей среды в энергетической сфере были обсуждены уже во вступительных докладах (**Ф.Ю. Зеккер**, **В.М. Захаров**, **Ю.С. Шемшученко**, **М.И. Васильева** и др.) и в том или ином аспекте практически всеми участниками конференции, ибо абсолютно чистой энергетики быть не может (не бывает). Успех энергетики во многом связан с причинением вреда экологии. Энергетика – один из главных источников неблагоприятного воздействия на окружающую среду и человека.

Эколого-правовые требования к размещению, строительству и функционированию объектов топливно-энергетического комплекса выполняют роль лимитирующего фактора его развития, и это объясняет значительный исследовательский и практический интерес к ним.

В XXI в. экологическое измерение в энергетической сфере и на национальном, и на международном уровнях выходит на приоритетное место. Директор Института германского и европейского предпринимательского, конкурентного и энергетического права, почетный профессор Свободного университета г. Берлина **Ф.Ю. Зеккер** в докладе “Правовые основы энергетического права России и Германии” отнес экологически ответственные добычу и потребление энергетических ресурсов и энергии к числу основных принципов энергетического права, подчеркнув, что в аспекте предупредительных мер по охране окружающей среды и сохранению земли для будущих поколений потребление энергии наталкивается на все более узкие границы. Очень важно при этом эффективно ограничивать разрушение окружающей среды посредством опустошения месторождений первичной энергии, а также разрушения атмосферы, содержащей слишком большое количество выбросов углекислого газа. Экологически ответственная добыча относится к основным принципам энергетического права в Европейском Союзе.

Государство должно стимулировать использование выгодных и эффективных с экологической точки зрения возобновляемых источников энергии, а также создавать привлекательные условия для того, чтобы ограничить объемы выбросов CO₂. Немецкое государство идет по этому пути посредством применения

Закона о возобновляемых источниках энергии и законов о распределении углекислого газа. Экологически ответственным должно быть также потребление энергии.

С установочным докладом “Организация правового регулирования охраны окружающей среды в топливно-энергетическом комплексе” выступила профессор юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова, доктор юрид. наук **М.И. Васильева**.

Экологические требования законодательства к объектам топливно-энергетического комплекса, во-первых, присутствуют в числе общих требований к размещению, проектированию, строительству, реконструкции, вводу в эксплуатацию и эксплуатации, консервации и ликвидации экологически значимых объектов. Во-вторых, существуют адресные требования, нацеленные на обеспечение экологической безопасности энергетических объектов. Общие требования в области охраны окружающей среды дифференцированы применительно к названным стадиям хозяйственной и иной деятельности (ст. 34–39 Федерального закона “Об охране окружающей среды”). Специальные требования направлены на учет экологических аспектов различных видов энергетики (тепловой, ядерной, гидроэнергетики и др.).

Кроме того, могут быть выделены прямые, или непосредственно экологические, или экологизированные технические и технологические требования.

Так, в силу прямых требований при проектировании и строительстве тепловых электростанций должны предусматриваться их оснащение высокоэффективными средствами очистки выбросов и сбросов загрязняющих веществ, использование экологически безопасных видов топлива и безопасное размещение отходов производства. Однако эти требования имеют преимущественно декларативный характер. Например, нет прямого запрета на проектирование, строительство и эксплуатацию ТЭЦ, работающих на иных (экологически небезопасных) видах топлива – угле, мазуте и пр.

Применительно к гидроэлектростанциям акцентируются иные аспекты их воздействия на окружающую среду. При размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации гидроэлектростанций должны учитываться реальные потребности в электрической энергии соответствующих регионов, а также особенности рельефов местностей. При размещении указанных объектов должны предусматриваться меры по сохранению водных объектов, водосборных площадей, водных биологических ресурсов, земель, почв, лесов и иной растительности, биологического разнообразия, обеспечиваться устойчивое функционирование естественных экологических систем, сохранение природных ландшафтов, особо охраняемых природных территорий и памятников природы, а также приниматься меры по своевременной утилизации древесины и плодородного слоя почв при

¹ Настоящая статья освещает работу 4-й секции “Право охраны окружающей среды в области энергетики. Энергетическая экология: правовые аспекты” III Международной научно-практической конференции “Энергетика и право”, состоявшейся 10–11 апреля 2008 г. на юридическом факультете МГУ им. М.В. Ломоносова. О работе 1-й секции “Теория и практика энергетического права и энергетического законодательства” см.: Гос. и право. 2009. № 4. О работе 2-й секции “Право первичных источников энергии” см.: Гос. и право. 2009. № 5. О работе 3-й секции “Правовое регулирование электроэнергетики в России и за рубежом” см.: Гос. и право. 2009. № 6. Материалы конференции см.: Энергетика и право / Под ред. П.Г. Лахно. Вып. 2. М., 2009.

расчистке и затоплении ложа водохранилищ и иные необходимые меры по недопущению негативных изменений природной среды, сохранению водного режима, обеспечивающего наиболее благоприятные условия для воспроизводства водных биологических ресурсов.

Влияние гидроэлектростанций, а точнее – созданных для их эксплуатации водохранилищ на окружающую среду велико. Широко известны данные о многочисленных неблагоприятных экологических и социальных последствиях массового строительства плотин на российских реках. В результате увлечения строительством гидроэлектростанций под воду ушли миллионы гектаров плодородной земли, в том числе леса, заметно и не в лучшую сторону изменился климат в местностях, где расположены крупные ГРЭС; как следствие изменения режима стока воды в реках нарастают застойные явления. И, тем не менее, даже сейчас, когда стали очевидными долговременные негативные эффекты таких объектов, а наука располагает большими возможностями оценивать связанные с ними экологические и гидрологические риски, существует вероятность принятия экологически необоснованных решений.

Наконец, закон устанавливает особые требования к атомной энергетике. При размещении, проектировании, строительстве, вводе в эксплуатацию и эксплуатации ядерных установок, в том числе атомных станций, должны обеспечиваться охрана окружающей среды от радиационного воздействия таких установок, соблюдаться установленный порядок и нормативы осуществления технологического процесса, требования федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных осуществлять государственный надзор и контроль в области обеспечения радиационной безопасности, а также приниматься меры по обеспечению полной радиационной безопасности окружающей среды и населения. Проекты размещения ядерных установок, в том числе атомных станций, должны содержать решения, обеспечивающие безопасный вывод их из эксплуатации. Здесь надо заметить, что на современном этапе нигде в мире еще не решена проблема безопасного обращения с радиоактивными отходами, поэтому безопасный вывод АЭС из эксплуатации даже в идеальном случае доведения самой территории до состояния “зеленой лужайки” будет всегда иметь долговременный шлейф последствий в виде подземных ядерных хранилищ и горизонтов.

При размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации объектов нефтегазодобывающих производств, объектов переработки, транспортировки, хранения и реализации нефти, газа и продуктов их переработки должны предусматриваться эффективные меры по очистке и обезвреживанию отходов производства и сбора нефтяного попутного газа и минерализованной воды, рекультивации нарушенных и загрязненных земель, снижению негативного воздействия на окружающую среду, а также по возмещению вреда окружающей среде, причиненного в процессе строительства и эксплуатации указанных объектов. Строительство и эксплуатация объектов допускаются при наличии проектов восстановления загрязненных земель, положительного заключения государственной экспертизы проектной документации.

Одной из актуальных практических экологических проблем нефтедобывающей отрасли является сжигание попутного нефтяного газа (далее – ПНГ). В масштабах страны предприятия нефтегазового комплекса дают пятую часть от всех промышленных выбросов загрязняющих веществ, а одним из основных источников загрязнения воздуха внутри этого комплекса является сжигание ПНГ в факелах.

Нефтегазодобывающее производство связано с образованием большого количества отходов, размещение которых должно соответствовать довольно жестким требованиям экологического законодательства, запрещающего сброс отходов производства в поверхностные и подземные водные объекты, на водосборные площади, в недра и на почву.

Особую опасность представляют разрывы трубопроводов аварийного характера, а также происходящие по причине незаконной врезки. Очевидно, что деятельность контрольных и правоохранительных органов в этой сфере неэффективна.

Прямые экологические требования к энергетическим объектам, направленные на охрану отдельных природных объектов, содержатся в актах природно-ресурсового законодательства. Так, законодательство о животном мире содержит нормы об обязанности юридических лиц и граждан принимать меры по предотвращению заболеваний и гибели объектов животного мира при осуществлении производственных процессов, эксплуатации линий электропередачи, трубопроводов.

Довольно многочисленны природоохранные требования законодательства о недрах. Основные из них: обеспечение рационального комплексного использования и охраны недр; предотвращение загрязнения недр при проведении работ, связанных с использованием недр, особенно при подземном хранении нефти, газа или иных веществ и материалов, захоронении вредных веществ и отходов производства, сбросе сточных вод; соблюдение установленного порядка консервации и ликвидации предприятий по добыче полезных ископаемых и иных подземных сооружений; предотвращение накопления промышленных и бытовых отходов на площадях водосбора и в местах залегания подземных вод, используемых для питьевого или промышленного водоснабжения. В случае нарушения этих требований право пользования недрами может быть ограничено, приостановлено или прекращено.

По Водному кодексу использование водных объектов для целей производства электрической энергии осуществляется с соблюдением требований рационального использования и охраны водных объектов.

Помимо прямых требований важную регулятивную роль выполняют экологизированные технические и технологические требования к объектам энергетики.

Во-первых, это требования промышленной безопасности. Федеральный закон “О промышленной безопасности опасных производственных объектов” отнес к сфере своего действия опасные производственные объекты, определив их критериально, и под эти критерии подходят многие объекты ТЭК. В числе мер обеспечения промышленной безопасности: регистрация опасных производственных объектов в государственном реестре; требования по готовности к действиям по локализации и ликвидации последствий ава-

рии на объекте; лицензирование отдельных видов деятельности; экспертиза промышленной безопасности; декларирование промышленной безопасности; обязательное страхование ответственности за причинение вреда при эксплуатации опасного производственного объекта.

В отношении плотин и зданий гидроэлектростанций применим Федеральный закон “О безопасности гидротехнических сооружений”, содержащий ряд аналогичных инструментов государственного регулирования.

Во-вторых, очевидную экологическую составляющую имеют требования, направленные на предупреждение и ликвидацию чрезвычайных ситуаций техногенного характера, например меры по предупреждению и ликвидации аварийных разливов нефти и нефтепродуктов.

В-третьих, к экологизированным техническим и технологическим требованиям могут быть отнесены правила проектирования и эксплуатации энергетических объектов (например, Правила технической эксплуатации тепловых энергоустановок, Правила промышленной безопасности для нефтеперерабатывающих производств и др.).

В целом деятельность топливно-энергетического комплекса значительно экологизирована посредством применения различных приемов правового регулирования. Перспективная задача нормативного порядка – своевременное выявление таких отношений в сфере энергетики, которые нуждаются в экологизации. Важнейшая практическая задача состоит в обеспечении соблюдения установленных требований.

Учитывая, что Россия активно приступает к разработке шельфовых месторождений в Каспийском и Баренцевом морях, в прибрежных водах Сахалина, в морях Арктики, актуально прозвучал доклад проф. **С.В. Виноградова** (Центр политики и права в области энергетических ресурсов университета Данди, Шотландия) о правовом режиме защиты окружающей среды в процессе разработки углеводородных месторождений на континентальном шельфе.

Кумулятивное воздействие разработок нефти и газа на шельфе составляет около 2% общего объема загрязнения морской среды. В связи с глобальным потеплением, уменьшением ледяного покрова, вероятно, будет открываться все больше шельфовых разработок, и опыт правового регулирования такой деятельности с точки зрения защиты окружающей среды представляется весьма поучительным. Применительно к шельфу экологические воздействия со стороны нефтяного бизнеса можно расчленить на несколько основных видов: 1) операционное загрязнение (то, которое связано с нормальной производственной деятельностью – применением буровых растворов, различных химических добавок, выбросами из механизмов, сжижением и т.д.); 2) аварийное воздействие; 3) вредное воздействие, связанное с демонтажом платформных установок на шельфе после завершения их жизненного цикла через 30–35 лет (например, сейчас эта проблема назрела в Северном море и Мексиканском заливе).

В эколого-правовом регулировании нефтяного бизнеса все шире применяются экономические инструменты: налогообложение (например, определенные налоги на выбросы различных загрязняющих ве-

ществ) и добровольное регулирование самой нефтяной промышленностью на основе “мягкого права”, включающего рекомендации в основном международных неправительственных и нефтяных организаций. К основным документам международного режима в отношении операционной, т.е. нормальной, деятельности относится Конвенция ООН по морскому праву, содержащая статьи общего характера. Конвенции о разработке нефти и газа на континентальном шельфе, как таковой, нет. Нет и ни одного международного документа, который полностью касался бы вопросов охраны окружающей среды на континентальном шельфе. Единственная глобальная конвенция – МАРПОЛ применяется к загрязнению с судов, и определенные положения, например о сбросе мусора или машинных вод, применяются и к буровым платформам в нефтеустановках на шельфе.

В региональном аспекте имеется довольно широкая сеть так называемых морских региональных конвенций, и они практически покрывают все основные регионы, где идет добыча нефти и газа. Наиболее интересна с точки зрения Великобритании Конвенция Oslo-Paris Convention (по Северному морю), налагающая серьезные требования к государствам-участникам. Есть два специальных региональных протокола, которые касаются разработки нефти и газа в Средиземном море и в Персидском заливе. “Мягкое право” включает различного рода руководящие принципы ЮНЕП, операционные директивы Всемирного банка, без соблюдения которых не получить крупного займа, международные стандарты, особенно международный стандарт ISO 14001. Наконец, сама нефтяная промышленность, и особенно Международная ассоциация производителей нефти и газа, разрабатывает собственные международные стандарты, которые широко применяются индивидуальными компаниями. С точки зрения аварийного загрязнения, в отличие от операционного, есть глобальная Конвенция о сотрудничестве при чрезвычайных загрязнениях нефтью (1990 г.), которая имеет рамочный характер. Многие конвенции возникли как результат крупных промышленных или нефтяных аварий. Почти все конвенции имеют отдельные протоколы по борьбе с чрезвычайными ситуациями (такой протокол есть для Черного моря и разрабатывается для Каспийского моря; вероятно, потребуются он и для Арктики), которые касаются совместных действий государств в случае аварийного загрязнения.

Помимо международных конвенций, в которых Великобритания участвует (Директивы Евросоюза 1994 г., связанные конкретно с нефте- и газодобычей. Водные директивы и др., которые должны быть воплощены в национальное право), насчитывается до 30% крупных национальных законодательных актов, которые так или иначе имеют отношение к нефтяной деятельности на континентальном шельфе. По каждому виду и аспекту загрязнения (атмосферное загрязнение, жидкие и твердые отходы) есть соответствующие акты. С точки зрения оценки воздействия на окружающую среду очень важным представляется подзаконный акт, который касается экологической оценки разработки, создания платформ и постройки трубопроводов на континентальном шельфе. Предполагается, например, что любая установка, которая будет производить более 500 т нефти или 500 тыс. куб. м газа в день, должна быть подвергнута обязательной экологической оценке.

Видимо, в перспективе деятельность на шельфе будет основываться на принципе “нулевого выброса”. В Балтийском море уже был принят план действий, который предусматривает, что до 2010–2012 гг. должны быть прекращены любые сбросы с нефтяных платформ в морскую среду. Все должно отправляться на берег или полностью очищаться на самой платформе, никаких сбросов не предполагается. Нефтяные платформы должны разбираться после завершения их жизненного цикла. И наконец, максимально должны применяться наилучшие технологии и наилучшие экологические практики.

Пути обеспечения экологической безопасности конкретными формами работы самих энергетических компаний были обозначены в докладе руководителя службы охраны здоровья, труда и окружающей среды ВР России, канд. геогр. наук **А.С. Шестакова** “Экологическая политика международных энергетических корпораций”.

В связи с происходящими изменениями национального экологического законодательства (в части требований в области повышения энергоэффективности, сокращения выбросов парниковых газов прежде всего за счет резкого сокращения сжигания попутного газа и утечек углеводородов) крупнейшие международные корпорации, непосредственно связанные с использованием природных ресурсов, пересматривают и дополняют свою политику в области охраны окружающей среды. Примером ответственного подхода энергетических корпораций может служить политика компании ВР. Система приоритетов деятельности и политики компании строится в последовательности: люди – окружающая среда – имущество – бизнес. Реализация задач компании построена на основе целого ряда инструментов в области охраны окружающей среды, обеспечения безопасности труда: оценка всех рисков; соблюдение национального законодательства; минимизация воздействий и использования ресурсов; снижение остаточных отрицательных воздействий в результате образования отходов, выбросов и сбросов; выявление и вовлечение всех заинтересованных сторон на самых ранних стадиях проектного цикла; обеспечение систем управления в сфере охраны окружающей среды на уровне производственных объектов; прозрачность показателей деятельности (представление нефинансовой отчетности по стандартам Глобальной инициативы по отчетности).

Как правило, для крупных энергетических компаний выработка, а главное – неукоснительное следование собственной экологической политике имеют как ряд существенных преимуществ, так и определенные риски. Так, для ВР приоритет и усиление “зеленой” составляющей своей деятельности – это прежде всего стратегический выбор. Наличие понятной и открытой экологической политики, а также приверженность наилучшим существующим в мире экологическим стандартам деятельности в совокупности с признанием обязательности и стремлением к соответствию требованиям национального законодательства нередко служат серьезным конкурентным преимуществом в процессе получения доступа к новым источникам энергоресурсов или новым районам развития энергетической инфраструктуры, особенно в случае планирования проектов на территориях с особо уязвимыми экологическими условиями.

Наряду с преимуществами наличие сильной экологической политики и вытекающих из нее обязательств в этой сфере несет в себе и определенные риски. Главный из них связан с возможным невыполнением взятых на себя обязательств в области охраны окружающей среды. Это не только наносит вред репутации, но и может вести к аннулированию “лицензии на деятельность”, к прекращению присутствия на данном рынке.

Особенностью нормативно-правового обеспечения охраны окружающей среды в деятельности международных энергетических компаний является наличие довольно развитого внутреннего (корпоративного) сегмента. Корпоративное нормативно-правовое регулирование природоохранной составляющей деятельности энергетических компаний включает в себя как целевые компоненты, так и требования ряда общих производственных стандартов. Экологические требования к новым проектам в ВР обязывают компанию в целом и все ее подразделения выявлять и приоритезировать экологические и социальные риски на самых ранних стадиях каждого планируемого проекта. Процедурная часть документа содержит развернутые требования к процессу управления воздействиями на окружающую среду.

Развитие энергетического законодательства должно исходить из современного состояния энергетических компаний как глубоко диверсифицированных структур, объединяющих весь энергетический цикл (или его существенную часть) по обеспечению потребностей человечества в энергии. Это включает добычу энергоресурсов, их переработку, производство топлива, транспортировку и собственно получение электроэнергии, в том числе и при использовании альтернативных источников энергии.

В докладе начальника юридического отдела Государственного комитета ядерного регулирования Украины **В.Г. Матвеевой** на тему “Правовое регулирование безопасности транзитных перевозок радиоактивных материалов на Украине” отмечалось, что Украина присоединилась к Венской конвенции о гражданской ответственности за ядерный ущерб, Объединенной конвенции о безопасности обращения с отработанным топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами, Конвенции о физической защите ядерного материала, а также заключила межправительственные соглашения о перевозке радиоактивных материалов через свою территорию. Обязательными условиями последних являются гражданская ответственность за ядерный ущерб, причиненный ядерным инцидентом при перевозке специальных грузов, ликвидация последствий аварий.

Закон Украины “Об использовании ядерной энергии и радиационной безопасности” (1995 г.) включает в систему государственного регулирования: установление нормативных критериев и требований, которые определяют условия использования ядерных установок и источников ионизирующего излучения; осуществление разрешительной деятельности; надзор за соблюдением нормативных требований и условий выданных лицензий и разрешений, включая принудительные меры. Согласно Закону Украины “О разрешительной деятельности в сфере использования ядерной энергии” 2000 г. деятельность по перевозке радиоактивных материалов по территории Украины подлежит лицензированию, а транспортные упаковки

для перевозки ядерных материалов подлежат обязательной сертификации. Кроме этого для осуществления конкретной международной перевозки радиоактивных материалов требуется получение разрешения, условием выдачи которого должно быть согласие компетентного органа страны назначения на ввоз высокоактивных источников ионизирующего излучения, ядерных материалов или радиоактивных отходов.

В рамках работы данной секции международной конференции была широко представлена проблема развития альтернативной энергетики, основанной на использовании возобновляемых источников энергии (далее – ВИЭ). В настоящее время они все чаще привлекают к себе внимание не только как альтернатива ископаемым видам топлива, но и как средство снижения остроты экологических проблем. Вовлечение ВИЭ составляет наряду с эффективным использованием энергетических ресурсов важнейшее направление энергосбережения.

Первый российский закон о возобновляемых источниках энергии, направленный на регулирование отношений, возникающих в связи с осуществлением государственной политики в сфере использования нетрадиционных возобновляемых источников энергии, на последнем этапе (в 1999 г.) был отклонен Президентом РФ. Позднее, в 2004 г., в рамках Программы по ветроэнергетике координационного совета РАО “ЕЭС России” был подготовлен вариант нового проекта закона о ВИЭ, предусматривавший систему мер поддержки возобновляемой энергетики. И, хотя специальный закон, посвященный этим вопросам, принят не был, ряд положений о мерах поддержки альтернативной энергетики нашел свое отражение в других законодательных актах.

В странах Европейского Союза действует Директива по возобновляемым источникам энергии (European Directive 2001/77/EC), установившая нормативные директивные показатели доли использования ВИЭ к 2010 и 2020 гг.

Советник председателя правления ОАО “ГидроОГК”, канд. эконом. наук **А.Е. Копылов** в своем докладе об истории разработки основ законодательной поддержки развития возобновляемой энергетики в России отметил, что главной проблемой развития возобновляемой энергетики в стране, в том числе некоторых ранее начатых проектов РАО “ЕЭС России” по развитию ветроэнергетики и геотермальных станций, стало отсутствие системы мер поддержки использования таких источников энергии, без которых эта энергетика не вписывалась в сложившиеся экономические условия и требования. Схема поддержки развития использования ВИЭ может быть принципиально построена на основе двух базовых подходов: 1) стимулирование по отдельным элементам затрат инвестиционного цикла проекта (снижение стоимости капитала, заемного капитала, снижение эксплуатационных затрат и т.д.); 2) стимулирование по конечному продукту – электрической энергии уже после завершения инвестиционного цикла проекта. Проведенные расчеты себестоимости производства электрической энергии на основе возобновляемых источников показывают, что поддержка, объектом которой были бы отдельные факторы стоимости производства энергии, в принципе возможна. Стимулирование же на основе второго подхода позволяет решить сразу несколько задач. Во-пер-

вых, система стимулирования становится простой и привязанной к одному показателю, общему для всех генераторов на основе ВИЭ. Во-вторых, система избегает сложности определения справедливости поддержки по объемам и видам затрат и одновременно опасности коррупции в процессе такого их обоснования. В-третьих, такая система всегда будет стимулировать за конечный результат, полученный и подтвержденный де-факто, что позволит избежать ситуации, когда поддержка была оказана, а производство энергии так и не началось.

Известны и используются две системы поддержки ВИЭ: фиксированные тарифы на энергию и квотирование потребления энергии. Зарубежные исследования подтверждают предпочтительность схемы с использованием фиксированных тарифов или фиксированных надбавок к цене. В ходе разработки Федерального закона “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с осуществлением мер по реформированию Единой энергетической системы России” от 4 ноября 2007 г. был сделан выбор в пользу системы фиксированных надбавок к рыночной цене энергии на основе ВИЭ. При этом закон, во-первых, конституировал состав источников энергии, относящихся к возобновляемым: энергия солнца; энергия ветра; энергия вод (в том числе сточных вод), за исключением энергии гидроаккумулирующих станций; энергия приливов; энергия волн; геотермальная энергия; низкопотенциальная тепловая энергия земли, воздуха, воды; биомасса и отходы производства и потребления; биогаз, газ на свалках, шахтный газ. Во-вторых, закон установил требование к правительству разработать основные направления государственной политики в сфере энергоэффективности и ВИЭ с установлением показателей доли энергии ВИЭ в балансах производства и потребления энергии по годам. В-третьих, установлено требование к правительству разработать необходимые план или программы мероприятий по достижению указанных целевых показателей. В-четвертых, установлены основные механизмы поддержки производства энергии на основе ВИЭ, включающие в себя: субсидирование затрат на подключение к сетям и возможность покрытия других расходов из федерального бюджета; возложение на сетевые организации обязательства покупки энергии ВИЭ на рынке для компенсации и в пределах своих технологических потерь; введение механизма надбавок к цене энергии ВИЭ сверх цены оптового рынка. В-пятых, вводится система выпуска специальных сертификатов ВИЭ, на основании которых осуществляется: поддержка производителей энергии ВИЭ путем выплаты им фиксированных надбавок к рыночной цене энергии; учет производства и потребления энергии ВИЭ в стране; контроль исполнения принимаемых добровольных обязательств по потреблению энергии ВИЭ.

Опыт законодательного регулирования и практики Краснодарского края в области возобновляемых источников энергии поделился зав. кафедрой гражданского права Кубанского государственного аграрного университета, доктор юрид. наук, проф. **В.П. Камышанский**. В Краснодарском крае действует краевой Закон об использовании возобновляемых источников энергии. Одной из целей краевой целевой программы “Энергосбережение в Краснодарском крае на 2006–2010 годы” является уменьшение негативного воздействия ТЭК на окружающую среду, а в числе задач – во-

влечение в топливно-энергетический баланс края альтернативных видов топлива и нетрадиционных источников энергии, снижение вредного воздействия на окружающую среду объектов ТЭК и оздоровление экологической обстановки. Программа предусматривает финансирование мероприятий по использованию возобновляемых источников энергии преимущественно в части геотермальных ресурсов. Предусмотрено внедрение автономных систем электроснабжения удаленных объектов на базе солнечной фотоэлектрической станции и других новых технологий, в том числе ветроустановок. Вместе с тем развитию малой энергетики на основе использования возобновляемых источников энергии препятствует целый ряд факторов, в том числе отсутствие завершеного законодательного регулирования отношений между генерирующими источниками и операторами электрических сетей.

Доклад о правовом регулировании возобновляемых источников энергии в Германии представил профессор Технического университета г. Клаусталь, доктор **Х. Вайер**. В Германии действует Закон о приоритетности возобновляемых источников энергии 2004 г. (сокр. EEG – Gesetz für den Vorrang Erneuerbarer Energien). EEG служит охране климата и окружающей среды, направлен на уменьшение расходов на энергообеспечение, сокращающих запасы ископаемых энергоресурсов, и на стимулирование технологического развития. Закон регулирует вопросы производства электроэнергии на основе гидравлической энергии, свалочного газа, газа, выделяющегося в процессе очистки сточных вод, рудничного газа, а также геотермики, энергии ветра и солнечной энергии излучения. Действующая его редакция предусматривает повышение доли использования возобновляемых источников энергии в электроснабжении до 2020 г. на 20%, а проектируемый вариант (EEG в ред. 2009 г.) – по меньшей мере на 25–30%.

В настоящее время производство электроэнергии на основе возобновляемых источников энергии не является рентабельным без специального стимулирования. Электроэнергия, выработанная на основе возобновляемых источников, должна предлагаться на более выгодных экономических условиях. Для этого Закон EEG предусматривает особые механизмы развития. Существуют также возможности стимулирования посредством Программы стимулирования рынка в области возобновляемых источников энергии и договоров займа под низкие проценты. Специальное регулирование может понадобиться, в частности, на уровне строительного права, права в области планирования, права охраны окружающей среды, поскольку установки для производства возобновляемых источников энергии могут наносить вред окружающей среде (если говорить о гидросиловых или ветросиловых установках).

Способы стимулирования производства электроэнергии на основе возобновляемых источников посредством Закона EEG включают в себя регулирование отношений между операторами установок ВИЭ, операторами сетей электроснабжения, операторами передающих сетей с применением различных преимущественных правоприятий (на подключение, передачу и распределение данной электроэнергии), а также регулирование вопроса о том, кто должен нести дополнительные расходы, возникающие в результате подключения такой установки.

Закон о приоритетности возобновляемых источников энергии в целом весьма позитивен, поскольку способствует стремительному росту объема производства электроэнергии на основе возобновляемых источников, который в 2006 г. составил уже 11.6% от общего объема производства электроэнергии. Кроме того, по оценкам специалистов, объем сокращения выбросов углекислого газа в 2006 г. составил 44 млн. т.

Возобновляемые источники энергии приобретают все большее значение также для производства газа, топлива, тепла и холода. Правовые основания и положения по стимулированию использования возобновляемых источников энергии в данных областях имеют пока короткую практику действия и находятся еще на стадии планирования.

Проект директивы Европейского Союза по стимулированию использования возобновляемых источников энергии предусматривает создание системы справок о происхождении для электроэнергии, тепла и холода, которые были произведены на основе возобновляемых источников энергии. Должна существовать возможность того, чтобы данные справки о происхождении были распределены между государствами-участниками или между людьми в различных государствах-участниках и тем самым учтены при выполнении соответствующих национальных квот. Не исключается также возможность зачета электроэнергии, которая была произведена в третьих странах на основе возобновляемых источников, а израсходована в Европейском Союзе. Использование возобновляемых источников энергии – это международная задача, которая не может рассматриваться изолированно под углом зрения отдельной страны.

Международный опыт правового регулирования стимулирования использования возобновляемых источников энергии представила аспирантка Института государства и права им. В.М. Корецкого НАН Украины О.Б. Кишко. Международный опыт показывает, что страны, которые достигли значительных успехов в сфере возобновляемой энергетики, как правило, имели целевую правительственную политику поддержки. Для обеспечения доступа возобновляемой энергии к электросетям возможно использование либо ценовых законов, которые гарантируют цену, либо системы квот, при которой гарантируется доля на рынке. Важным инструментом расширения использования возобновляемых источников энергии является финансовое стимулирование, которое направлено на снижение стоимости возобновляемой энергии (инвестиционные налоговые кредиты, производственные налоговые кредиты, ускоренная амортизация, освобождение от налога на продажу, собственность, НДС, сокращение или освобождение от импортной пошлины технологий возобновляемой энергетики или их компонентов). Фактором, способствующим выходу возобновляемой энергии на рынок, является наличие системы стандартов, которая препятствовала бы использованию ненадлежащего оборудования, повышая, таким образом, доверие к возобновляемой энергетике. Следует устанавливать стандарты присоединения, согласно которым производители возобновляемой энергии будут оплачивать только действительную стоимость присоединения и только те услуги передачи, которые они действительно использовали. Строительные стандарты и правила также могут способствовать развитию возобновляемой энергетики, включая требования об

обязательном использовании технологий возобновляемой энергии при разработке проектов нового строительства. Кроме того, учитывать значительные преимущества возобновляемой энергии должна система ценообразования. В большинстве стран это осуществляется за счет экологического тарифа на ископаемое топливо или налога на углеводороды.

На секции, посвященной правовым проблемам энергетической экологии, как и на конференции в целом, были поставлены и обсуждены научно-практические вопросы, направленные на правовое обеспечение рационального и экологически-ответственного использования энергии и энергетических ресурсов как

важнейших факторов на пути к устойчивому развитию России.

М.И. Васильева, профессор кафедры экологического и земельного права юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова, доктор юрид. наук;

П.Г. Лахно, доцент кафедры предпринимательского права того же университета, главный редактор журнала “Энергетическое право”, канд. юрид. наук