

Энергетическая безопасность в системе национальной безопасности современной России

Н.Г.Жаворонкова, Ю.Г.Шпаковский

Кафедра экологического и природоресурсного права Московской государственной юридической академии им. О.Е.Кутафина

Ключевые слова: национальная безопасность, энергетическая безопасность, топливно-энергетический комплекс, терроризм, чрезвычайные ситуации

Адрес для корреспонденции: qavoron49@mail.ru, yurii-rags@yandex.ru

Национальная безопасность (НБ) — это чрезвычайно сложная многоуровневая функциональная система, в которой непрерывно происходят процессы взаимодействия и противоборства жизненно важных интересов личности, общества, государства с угрозами этим интересам — как внутренними, так и внешними. При этом во взаимодействии и противоборстве интересы и угрозы постоянно испытывают воздействие со стороны других элементов системы НБ.

В качестве целевой функции этой системы выступает степень защищенности данных интересов от угроз. При этом следует различать систему НБ и систему обеспечения НБ. Первая — это функциональная система, отражающая процессы взаимодействия интересов и угроз, а вторая — это организационная система органов, сил, средств, различных организаций, призванных решать задачи по обеспечению НБ.

В центре системы НБ, как и ее отдельных видов, стоят жизненно важные интересы личности, общества и государства. По мнению профессора А.А.Прохожева, нет ничего более конкретного и важного, чем интересы [1].

Федеральный закон «О безопасности» [2], Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. [3] дают новое определение НБ — это состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, исключая упоминания о жизненно важных интересах. Тем не менее жизненно важные интересы являются основной движущей силой развития общества и реальной при-

чиной социальной активности людей и в этом смысле выступают важнейшими факторами любых преобразований в обществе, государстве и мире в целом.

В настоящее время НБ рассматривается как сложная многоуровневая система и по сферам функционирования ее основных объектов делится на несколько видов: военную, социально-политическую, экологическую, информационную и др. В составе всех этих видов первой среди равных выделяется экономическая безопасность, которая, в свою очередь, по сферам хозяйственной активности и отраслевой принадлежности объектов, интересы которых защищаются, включает: энергетическую, продовольственную, финансовую, научно-технологическую, военно-экономическую безопасность, безопасность предпринимательской деятельности, безопасность управления государственной собственностью [4]. Однако к настоящему времени содержание перечисленных видов экономической безопасности еще недостаточно теоретически обосновано, вследствие чего и выделение многих в качестве самостоятельных предметов изучения представляется преждевременным.

Более того, среди ученых и практиков споры, что включать в состав экономической безопасности, еще далеки от завершения. Наблюдается постоянное расширение состава видов экономической безопасности за счет включения, например, сырьевой, бюджетной безопасности.

Энергетическая безопасность в системе экономической и национальной безопас-

ности России занимает ключевое место и играет существенную роль вследствие определяющего во многих аспектах положения российской энергетики в экономике и социально-политической сфере страны.

Стратегия НБ одним из главных направлений обеспечения НБ в экономической сфере на долгосрочную перспективу выделяет энергетическую безопасность. Необходимыми условиями обеспечения НБ и глобальной энергетической безопасности являются многостороннее взаимодействие в интересах формирования отвечающих принципам Всемирной торговой организации рынков энергоресурсов, разработка и международный обмен перспективными энергосберегающими технологиями, а также использование экологически чистых, альтернативных источников энергии.

При этом основным содержанием энергетической безопасности являются устойчивое обеспечение спроса достаточным количеством энергоносителей стандартного качества, эффективное использование энергоресурсов путем повышения конкурентоспособности отечественных производителей, предотвращение возможного дефицита топливно-энергетических ресурсов, создание стратегических запасов топлива, резервных мощностей и комплекующего оборудования, обеспечение стабильности функционирования систем энерго- и теплоснабжения.

Вполне очевидно, что энергетика определяет уровень и темпы социально-экономического развития страны. Еще академик П.Л.Капица первым обратил внимание на жесткую корреляцию между уровнем экономического развития и удельной энерговооруженностью государства. Создать мощную современную экономику могут только энергетически развитые страны, сумевшие построить у себя мощный энергетический комплекс. При этом экономический рост обязательно должен сопровождаться ускоренным, опережающим ростом энергетики, от которой напрямую зависят темпы, структура, устойчивость и безопасность экономического роста страны.

Энергетические проблемы обусловили настоятельную необходимость проведения эффективной политики, обеспечивающей энергетическую безопасность России. Правовое обеспечение энергетической безопасности связано с формированием правовой политики государства, исследование которой включает в себя декларативно заявленные государством цели и приоритеты энергетической отрасли, стратегию ее развития,

ЖАВОРОНКОВА Наталья Григорьевна

Доктор юридических наук, профессор. Заведующая кафедрой экологического и природоресурсного права Московской государственной юридической академии им. О.Е.Кутафина. Член экспертного совета Комитета по экологии Государственной Думы Федерального Собрания РФ, член Ассоциации юристов России. Является автором свыше 90 научных трудов (правовое регулирование режима кризисных зон, доктринальный подход к обеспечению безопасности, проблемы организации государственного управления, эффективности действующего законодательства, правового регулирования экспертизы высокорисковых объектов, кодификации действующего законодательства, анализ международно-правового регулирования и зарубежного опыта обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях).



ШПАКОВСКИЙ Юрий Григорьевич

Доктор юридических наук, профессор, генерал-майор. Проходил службу в Ракетных войсках стратегического назначения, в 1992-2008 гг. — в центральном аппарате МЧС России на должностях начальника отдела, начальника управления, первого заместителя начальника Департамента. Профессор кафедры экологического и природоресурсного права Московской государственной юридической академии им. О.Е.Кутафина, а также Российской таможенной академии. Эксперт Комитета по безопасности Государственной Думы Федерального Собрания РФ, член Ассоциации юристов России. Действительный член (академик) Академии военных наук, Международной академии информатизации ООН, Академии геополитических проблем. Автор более 130 научных трудов.



адекватное отражение энергетической политики в законодательной базе, правоприменительных актах и судебной практике.

По нашему мнению, состояние энергетической безопасности оценивается рядом факторов:

- ▶ способностью топливно-энергетического комплекса (ТЭК) обеспечивать экономически обоснованный внутренний и внешний спрос достаточным количеством энергоносителей требуемого качества;
- ▶ способностью потребительского сектора экономики рационально использовать энергоресурсы, предотвращая тем самым нерациональные затраты общества на свое энергообеспечение и дефицитность топливно-энергетического баланса;
- ▶ устойчивостью энергетического сектора к внешним экономическим, политическим и военным угрозам, а также его способностью минимизировать ущерб, вызванный проявлением этих факторов (неблагоприятной конъюнктурой мировых цен на нефть, неплатежами, инвестиционным спадом, а также внешними военными, политическими и экономическими акциями);

- Д устойчивостью объектов ТЭК к угрозам техногенного, природного и террористического характера, заблаговременным планированием и реализацией системы мер организационного, правового и технического характера, направленных на ликвидацию чрезвычайных ситуаций и восстановления функционирования объектов.

Количество совокупных нормативных правовых актов в области энергетической безопасности за последние 10 лет возросло более чем в 3 раза

Количество совокупных нормативных правовых актов в области энергетической безопасности за последние 10 лет возросло более чем в 3 раза. По мнению профессора М.М.Бринчука, законодательных актов в сфере энергетической безопасности насчитывается более 50 национальных и 30 зарубежных. А если учитывать так называемые пересекающиеся документы, то это количество возрастет в несколько раз [5].

Общественные отношения в сфере безопасности энергетики регулируются рядом законодательных актов, прежде всего, федеральными законами «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (1997 г.), «Об охране окружающей среды» (2002 г.), «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (1994 г.), «О противодействии терроризму» (2006 г.), а также многими подзаконными актами.

Значительным событием стало принятие Федерального закона от 21.07.2011 № 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса», который устанавливает организационные и правовые основы в сфере обеспечения безопасности объектов ТЭК в Российской Федерации, за исключением объектов атомной энергетики, в целях предотвращения актов незаконного вмешательства, определяет полномочия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ в указанной сфере, а также права, обязанности и ответственность физических и юридических лиц, владеющих на праве собственности или ином законном праве объектами ТЭК.

В то же время основной целью закона является создание правовых основ защиты объектов ТЭК от актов незаконного вмешательства. Концепция, идеология, по-

строение закона полностью направлены на предотвращение террористических актов и иных внешних воздействий на объекты ТЭК. В законе прямо сформулировано, что «безопасность объектов ТЭК — это состояние защищенности объектов ТЭК от актов незаконного вмешательства».

Закон дает четкий перечень объектов ТЭК: объекты электроэнергетики, нефтедобывающей, нефтеперерабатывающей, нефтехимической, газовой, угольной, сланцевой и торфяной промышленности, а также объекты нефтепродуктообеспечения, теплоснабжения и газоснабжения. В законе также даны относительно новые (для энергетики) определения: «критически важные объекты ТЭК», «критические элементы объекта ТЭК», «линейные объекты ТЭК» и др.

Правда, в законе не говорится ни о степени ответственности за охрану тех или иных объектов, ни о причинно-следственных связях между фактом аварии и причиненным ущербом. Указывается лишь на то, что «критически важные объекты» должны более тщательно охраняться.

Закон расширительно толкует понятие опасного и потенциально опасного объекта. Потенциально опасные объекты ТЭК — это объекты (участки, элементы) ТЭК, на которых используются, производятся, перерабатываются, хранятся, эксплуатируются, транспортируются или уничтожаются радиоактивные, взрыво-, пожароопасные и опасные химические и биологические вещества, а также гидротехнические и иные сооружения, аварии на которых (в том числе в результате совершения акта незаконного вмешательства) могут привести к возникновению чрезвычайных ситуаций с опасными социально-экономическими последствиями.

Что дает на практике признание объекта потенциально опасным? Только дополнительные (и весьма существенные) экономические нагрузки — вырастают затраты на охрану и профилактику. Потребуются затраты на содержание дополнительного персонала, его обучение, техническое обеспечение защиты.

К сожалению, в Законе не говорится о комплексном характере понятия «безопасность». Как сказано в ст. 4, основными задачами обеспечения безопасности объектов ТЭК являются: нормативное правовое регулирование в области обеспечения антитеррористической защищенности объектов ТЭК, определение угроз совершения актов незаконного вмешательства и предупреждение таких угроз, категорирование объектов ТЭК.

Этого в современный период явно недостаточно, чтобы добиться искомой цели, задекларированной в самом Законе. Складывается впечатление, что Закон, в основном, стал ответом только на террористические угрозы, что, на наш взгляд, несколько сужает понятие энергетической безопасности. Необходимо всегда помнить — энергетическая безопасность не существует сама по себе, она является неотъемлемой частью системы НБ государства.

Появление нового законодательного акта в сфере безопасности традиционно для нашей страны означает рост нормативных правовых актов, направленных на ужесточение мер по охране, создание технических, технологических, организационных систем безопасности, появление все более мощного контрольно-надзорного аппарата. К сожалению, по нашим наблюдениям, в области энергетической безопасности стал проявляться бюрократически очевидный подход, направленный на усиления запретов и создание все более сложных, а в некоторых случаях избыточных систем государственного контроля. А это, как известно, прямой путь к коррупции.

И не факт, что реализация основных положений Федерального закона «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса» снизит аварийность в ТЭК. Особенно это относится к так называемым системным авариям, таким как энергетическая катастрофа в Московском регионе 25.05.2005 (аварии на энергетической подстанции «Чагино»), в результате которой на несколько суток были обесточены объекты промышленности, транспорта, жилищно-коммунального хозяйства Москвы и ряда прилегающих областей.

Следует заметить, что системные аварии в ТЭК представляют наибольшую опасность для экономики и населения любого государства. Так, одна из крупнейших энерге-



тических аварий XXI в., при которой было потеряно более 61 тыс. мВт электроэнергии, произошла 14.08.2003 на территории США и Канады. Эта авария затронула более 50 млн человек и нанесла ущерб в размере около 10 млрд долл. в США и более 2 млрд канадских долл. в Канаде. В целом продолжительность аварии составила 48 ч. Однако в некоторых районах США полное энергоснабжение было восстановлено лишь через 4 сут, а в Канаде — через 7 сут.

Известно, что в 70% случаев аварий и катастроф человеческий фактор является определяющим [6]. С другой стороны, человек сам устанавливает «нормативы» износа оборудования, безопасности, опасности, риска и т.д. В мире и в нашей стране конкурируют сотни и тысячи нормативов безопасности — энергетические, экологические, санитарные, технические, отраслевые, региональные и т.д.

По идее, с принятием нового законодательства в области энергетической безопасности все действующие нормативы должны быть пересмотрены в сторону ужесточения. Чаще всего так и происходит. Ориентиры,

Крупнейшие аварии в ТЭК США (по данным East Central Area Reliability Coordination Agreement)

Дата	Место действия	Количество человек, затронутых аварией	Потеря нагрузки, МВт	Время, потребовавшееся на восстановление, часы
09.11.1965	Нью-Йорк, Новая Англия, Пенсильвания, Онтарио	30 млн	20 800	13
13.07.1977	Нью-Йорк	9 млн	6000	26
02.07.1996	14 штатов на западе США, 2 канадские провинции, Баха Мексика	2 млн	11 850	5
10.08.1996	12 штатов на западе США	7,5 млн	28 000	9
14.08.2003	Огайо, Мичиган, Онтарио, Квебек, Северный Нью-Джерси, Массачусетс, Коннектикут, Нью-Йорк	50 млн	61 800	45

принятые нормы, зависят от конъюнктуры, знаний и имеющихся представлений об объекте защиты. Они могут быть предметом политического торга, международного и отраслевого давления, компромисса, а также результатов неправильных расчетов и ошибок.

Задача обеспечения экологической безопасности — находить разумные компромиссы, не нарушая и не снижая энергетической безопасности страны. Альтернатива: либо энергетика, либо чистая природа — непродуктивна

Вызывает опасение, что в правовом смысле личность и общество с точки зрения обеспечения безопасности поставлены «на одну доску». В сферу Закона о безопасности объектов ТЭК не входит защита личности (может быть только опосредованно), например, опасность нахождения для человека «внутри» опасного промышленного объекта или опасность его проживания в зоне поражения при авариях и катастрофах. Сюда следует отнести и нанесение вреда здоровью работника опасного энергетического объекта, например, газами, вредными веществами, а также вследствие вредных условий труда, что, в свою очередь, регулируется другими законодательными актами, например Трудовым кодексом. Человек в данном случае как бы и не является субъектом и объектом безопасности.

Важным моментом является учет в подходах к обеспечению энергетической безопасности экологических требований. В настоящее время в науке экологии превалирует подход, в соответствии с которым концепция экологической безопасности (концепция устойчивого развития) предусматривает право человека на высокое качество окружающей среды и в то же время на достойный уровень экономического обеспечения [7,8].

Нарушение равновесия природной среды подрывает сами основы существования человека на Земле, но без энергоресурсов человек исчезнет с ее лица еще раньше. Академик Н.Н.Моисеев пришел к печальному выводу: экология в борьбе с цивилизацией потерпит поражение. И никакой разум или коллективный разум этого не изменит. Кризис в экологии обусловлен гигантским разрывом естественных связей в системе «энергетика — экономика — природа — общество» [9].

Экология и электроэнергетика (и весь энергетический комплекс) будут всегда на-

ходиться в противоречии. Задача обеспечения экологической безопасности — находить разумные компромиссы, не нарушая и не снижая энергетической безопасности страны. Вполне очевидно, что альтернатива: либо энергетика, либо чистая природа — непродуктивна.

Принципы обеспечения экологической безопасности объективно входят в противоречие, с одной стороны, с человеческими потребностями, которые необходимо удовлетворять постоянно (пища, одежда, вода, воздух, тепло и т.д.), с другой стороны, с потребностями рынка. Необходимо находить такие решения, которые бы сдерживали деградацию биосферы, не «ущемляя» повседневных и перспективных интересов промышленности, транспорта, энергетики, обороны [10].

Критериями экологической безопасности государства должны быть не только здоровье человека (производственного персонала, населения), но и экономическая целесообразность развития энергетики на основе принципа «польза — вред».

Однако в ближайшие десятилетия в России экономические интересы будут преобладать над экологическими. И этому есть подтверждение. Так, в Энергетической стратегии России отмечено, что стратегической целью государственной энергетической политики в сфере повышения энергетической эффективности экономики является максимально рациональное использование энергетических ресурсов на основе обеспечения заинтересованности их потребителей в энергосбережении, повышении собственной энергетической эффективности и инвестировании в эту сферу [11].

Известно, что ТЭК — один из основных загрязнителей среды и один из самых опасных источников постоянного ущерба. Для примера, радиационное загрязнение в ТЭК наиболее убедительно, с точки зрения ущерба окружающей природной среде, здоровью человеку, а также сфере социального развития и экономики в целом, дает представление о характере и масштабах латентных угроз.

Сопоставление возможной экологической опасности от производственных аварий, террористических актов и латентной опасности постоянного загрязнения, на наш взгляд, несопоставимы. Латентная опасность загрязнения, а вместе с нею и ущерб, как следует из анализа выборочных данных по безопасности в сфере деятельности ТЭК, намного выше, чем совокупный ущерб от аварий.

В то же время на сегодняшний день нельзя избежать локальных нарушений энергетической безопасности отдельных объектов и целых регионов. По-прежнему в энергетике высок риск аварий и катастроф. Причины сформулированы в Энергетической стратегии России, это:

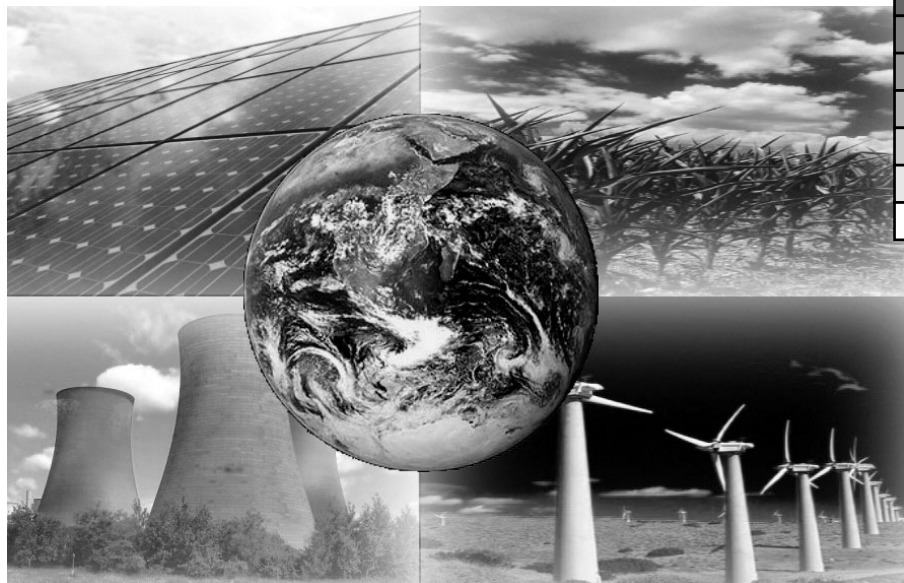
- ▶ высокая степень износа основных фондов ТЭК (60-80%);
- ▶ низкая степень инвестирования в развитие отраслей ТЭК (за последние 5 лет объем инвестиций в ТЭК составил около 60% объема, предусмотренного Энергетической стратегией России);
- ▶ монозависимость российской экономики и энергетики от природного газа, доля которого в структуре внутреннего потребления топливно-энергетических ресурсов составляет около 53%;
- ▶ несоответствие производственного потенциала ТЭК мировому научно-техническому уровню, включая экологические стандарты и др.

И это, как отмечено в Стратегии, «системные проблемы всей российской энергетики». При этом стратегическими целями государственной политики в сфере обеспечения энергетической безопасности являются:

- ▶ последовательное улучшение ее главных характеристик: способность ТЭК надежно обеспечивать экономически обоснованный внутренний спрос на энергоносители соответствующего качества и приемлемой стоимости;
- ▶ способность потребительского сектора экономики эффективно использовать энергоресурсы, предотвращая нерациональные затраты общества на собственное энергообеспечение;
- ▶ устойчивость энергетического сектора к внешним и внутренним экономическим, техногенным и природным угрозам надежному топливно- и энергообеспечению, а также его способности минимизировать ущерб, вызванный проявлением различных дестабилизирующих факторов.

Таким образом, все вышеизложенное убеждает в том, что энергетическая безопасность является неотъемлемой составной частью национальной и экономической безопасности, в свою очередь, представляет собой сложносоставную научную категорию.

1. Общая теория национальной безопасности / Под ред. А.А.Прохожева. М., 2005.
2. Федеральный закон от 28.12.2011 № 390-ФЗ «О безопасности».



3. Указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года».
4. Корнилов М.Я. Экономическая безопасность России: основы теории и методологии исследования. Учебное пособие. М., 2005.
5. Бринчук М.М. Экологическая безопасность и экологическое право // Экологическое право. М., 2007. № 4.
6. Стратегические риски России: оценка и прогноз // МЧС России / Под ред. Ю.Л.Воробьева. М., 2005.
7. Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию. М., 1996.
8. Жаворонкова Н.Г. Эколого-правовые проблемы безопасности объектов топливно-энергетического комплекса // Научные исследования: Общественные науки. 2011. № 3.
9. Моисеев Н.Н. Человек и ноосфера. М., 1990.
10. Шпаковский Ю.Г. Техногенная безопасность современной России. Учебное пособие. М., 2009.
11. Распоряжение Правительства РФ от 13.11.2009 № 1715-р «Об Энергетической стратегии России на период до 2030 года».

Energy safety in the national security system of the Russian Federation

N.G. Zavoronkova, Doctor of Law, Associate professor, Head of Ecological and Natural Resources Law Department of the Kutafin Moscow State Law Academy; **Y.G. Shpakovskii**, Doctor of Law, Professor, Ecological and Natural Resources Law Department of the Kutafin Moscow State Law Academy

In the article authors pay attention to the key trends of energy safety in Russia, particularly of legal and organizing character, in the context of settlement of national security issues. The most important articles of Federal Law "About security of fuel-energy complex security objects" are analyzed.

Key Words: national security, energy safety, fuel-energy complex, terrorism, emergency situation

Corresponding address: qavoron49@mail.ru, yurii-rags@yandex.ru