

# §6

## АДМИНИСТРАТИВНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО И БЕЗОПАСНОСТЬ

О.Л. Дубовик

### ТЕНДЕНЦИИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭНЕРГОСБЕРЕГАЮЩИХ ТЕХНОЛОГИЙ В ЕВРОПЕЙСКОМ ПРАВЕ

В последние годы Европейский Союз, как и мировое сообщество в целом, предпринимает серьезные шаги по упорядочению и совершенствованию законодательства, призванного способствовать снижению негативных воздействий на окружающую среду и отдельные ее компоненты. Одним из наиболее актуальных направлений является охрана климата<sup>1</sup>, сопрягаемая с политикой энергосбережения и снижения уровня использования невозобновляемых ресурсов — источников энергии (нефти, газа, угля), развития эколого-дружественных технологий (использование ветровой и солнечной энергии), а также сокращения опасных видов деятельности (атомной энергетики) и проч.

Одним из ярких примеров такого рода решений Европейского парламента и Совета, Европейской комиссии служат Директива 2006/32/ЕС по вопросам конечной эффективности использования энергии и энергетических услуг и принятые в ее развитие акты о замене ламп накаливания компактными (энергосберегающими) лампами. На первый взгляд кажется, что это слишком частная проблема. Но на самом деле она имеет существенное значение, поскольку принятые европейским законодателем решения затрагивают интересы потребителей, производителей, торговли, экологии, в том числе в связи с устранением отходов, и могут привести к росту расходов, реструктури-

рованию трудовой занятости, нарушению антимонопольного законодательства, конфликтам в сфере международной торговли и т.п.

*Экономические и технические (технологические) предпосылки правового регулирования.* Для начала приведем данные, характеризующие обязательства, сформулированные в документах ЕС. С 1 сентября 2009 г. была начата замена традиционных ламп накаливания: для производителей и импортеров установлен запрет ввода на рынок ламп мощностью 100 ватт и всех непрозрачных ламп накаливания и галогенных ламп, т.е. с матовым стеклом. Находящиеся в продаже и на складах должны быть постепенно проданы. С сентября 2010 г. такая же судьба постигнет лампы мощностью 75 ватт, а с сентября 2011 г. — 60 ватт. В конце сентября 2012 г. из продажи исчезнут все остальные лампы — мощностью 15, 25 и 40 ватт, а к 2016 г. в Европе традиционные лампы полностью выйдут из оборота и употребления. В этой связи П. Стасяк пишет, что эта дата станет днем, когда гениальное изобретение Т. Эдисона станет музейным экспонатом — по крайней мере, в странах Евросоюза<sup>2</sup>.

До введения указанного запрета только в Европе ежегодно для домашнего хозяйства закупалось 3,5 млрд. ламп накаливания (в мире в целом — 10 млрд.). В Польше структура потребления выглядела следующим образом: 81% традиционные лампы накаливания, 12% — галогенные и только 7% компактные лампы. Согласно данным Международного энергетического агентства на освещение уходит до 19% всех запасов производимой энергии. Лампы нового по-

<sup>1</sup> См.: Семенихина В.А. Современные проблемы международной охраны климата: международные инициативы и реакции национальных законодательств // Право и политика. — 2010. — № 1. — С. 94; Семенихина В.А., Дубовик О.Л. Охрана климата: современные задачи, средства и методы экологического и энергетического права // Право и политика. — 2010. — № 3. — С. 511.

<sup>2</sup> <http://www.polityka.pl/print2.jsp?place-Text03&news>

колесия расходуют в пять раз меньше энергии, они более долговечны, а замена одной из них пяти ламп накаливания позволяет сэкономить электричество, потребляемое большим телевизором в течение дня. Представитель фирмы Филипс в Польше считает, что расходы электроэнергии снизятся на 11%, что позволит сэкономить около 1,2 млрд. злотых только в домашнем хозяйстве. Для окружающей среды Европейского Союза это равнозначно закрытию 135 электростанций средней мощности. В отличие от традиционных ламп, которые на освещение расходуют лишь 5% потребляемой энергии, а остальное приходится на долю эмиссии тепла, компактные лампы почти не дают этого негативного эффекта<sup>3</sup>. В то же время многие отмечают, что новые лампы выглядят неэстетично. Они дают худший (более слабый) свет и стоят во много раз дороже, излучают ультрафиолет подобно лампам в солярии, а также содержат ртуть, что порождает проблему их сбора и обезвреживания как опасного отхода. Австрийский еженедельник «Profit» считает, что принятое в Брюсселе решение озолотит две фирмы — Осрам и Филипс (последняя входит в число 500 крупнейших фирм мира)<sup>4</sup>.

**Основные положения Директивы 2006/32/ЕС.**

В ней оценивается актуальная ситуация и отмечается, что в настоящее время в Европейском Союзе возникла потребность: а) повышения эффективности использования энергии конечными потребителями; б) управления спросом на энергию и поддержки производства энергии из возобновляемых источников, поскольку в долгосрочной и среднесрочной перспективе существуют ограниченные возможности воздействия иными способами на условия поставок и получения энергии, включая создание новых мощностей либо улучшения электропередачи. Кроме того, решение этих проблем будет способствовать уменьшению потребления невозобновляемых энергоресурсов, уменьшению выбросов CO<sub>2</sub> и иных парниковых газов, а тем самым предупреждению опасных изменений климата. Деятельность человека в энергетическом секторе приводит к 78% выбросов парниковых газов в ЕС. Наконец, повышение эффективности использования энергии конечными потребителями должно способствовать уменьшению зависимости стран ЕС от импорта энергоносителей и энергии, развитию инноваций и конкуренции в Европейском Союзе, что согласуется с Лиссабонской стратегией.

Целью Директивы является не только поддержка оказания энергетических услуг, но и создание силь-

ных стимулов для их спроса. Институты публичной власти и управления всех стран-участниц ЕС поэтому должны предпринять шаги по активизации инвестиций, изменению предписаний об амортизации оборудования и переструктурированию операционных бюджетов, применению критериев энергетической эффективности в конкурсных процедурах получения публичных заказов<sup>5</sup>. Органы управления могут использовать в этих целях пилотажные проекты энергоэффективности и создавать стимулы, способствующие заинтересованности работников, а также обеспечивать информирование граждан и производителей о выгодах, получаемых ими благодаря осуществлению программ и действий по сбережению энергии. Либерализация рынков электроэнергии, газа, угля, отопления, а в ряде случаев и охлаждения для конечных потребителей практически без исключений приводит к повышению эффективности и снижению расходов при производстве, переработке и предоставлении энергии<sup>6</sup>. В связи с этим государства-члены ЕС должны определить ориентировочные национальные цели, направленные на поддержание Лиссабонской стратегии и иных решений ЕС, которые в сумме обеспечат синергетическую (взаимоподкрепляющую) реализацию многих актов Евросоюза в области использования энергии, охраны окружающей среды, рационального использования природных ресурсов, охраны климата и т.п.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Такая практика стала возможной благодаря предписаниям Директивы 2004/17/ЕС Европейского парламента и Совета от 31 марта 2004 г. о координации процедур реализации заказов субъектами, действующими в областях водного, энергетического, транспортного хозяйства и почтовых услуг, Директивы 2004/18/ЕС от 31 марта 2004 г. о координации процедур реализации публичных заказов на строительные работы, поставки и услуги. Она была подтверждена и решением Европейского Суда Справедливости от 17 сентября 2002 г. по делу C-513/99. Здесь отмечается: учитывая, что административные структуры в отдельных государствах-членах ЕС существенно различаются, следует применять различные типы средств управления на национальном, региональном и локальном уровнях. О правовой природе публичных заказов в сфере охраны окружающей среды см.: Кремер Л. / В кн.: Дубовик О.Л., Кремер Л., Люббе-Вольфф Г. Экологическое право. — М., 2008. — С. 250-251.

<sup>6</sup> В Резолюции от 7 декабря 1998 г. по вопросу об энергоэффективности в ЕС Европейский Совет утвердил указанную цель с тем, чтобы до 2010 г. улучшать энергетическую интенсивность конечного потребления на 1% ежегодно.

<sup>7</sup> См., например: директивы 2003/54/ЕС Европейского парламента и Совета об общих принципах внутреннего рынка электроэнергии, 2003/55/ЕС об общих принципах внутреннего рынка подземного газа от 26 июня 2003 г., которые предусматривают возможность использования концепции

<sup>3</sup> <http://www.rp.pl/arttykul/355092/html>

<sup>4</sup> Там же.

Директива определяет в качестве цели снижение энергопотребления на 9%, но в то же время дает возможность — с учетом специфики национальных условий — повысить и даже снизить этот показатель. При этом должен быть обеспечен обмен информацией как о достижениях реализации планов энергосбережения, так и об используемых для этого экономических и технических средствах, правовых инструментах между странами-участницами ЕС. Более того, в ст. 15 Преамбулы особо оговаривается, что «улучшение энергетической эффективности благодаря новым технологиям, изменению поведения людей или субъектов хозяйствования не должно приводить к существенному негативному воздействию на окружающую среду и осуществляться с соблюдением социальных приоритетов». Улучшение эффективности конечного использования энергии может быть достигнуто путем увеличения доступности энергетических услуг, увеличения спроса на них и проч. (ст. 17 Преамбулы).

В Директиве рекомендуется ряд инструментов, могущих быть полезными для повышения уровня энергоэффективности и энергосбережения. Среди них:

а) разработка и реализация со стороны дистрибьюторов энергии, операторов и предпринимателей, осуществляющих розничную торговлю энергией, предложений по оказанию энергетических услуг, охватывающих эффективное использование энергии, например, при обеспечении технического комфорта в помещениях, тепловодоснабжении, охлаждении, производстве товаров, освещении и использованию мощностей подачи энергии. Увеличение их доходов станет, поэтому, в значительной степени зависимым от продажи энергетических услуг большему числу клиентов, а не от продажи большего количества энергии для отдельных клиентов. При этом следует избегать возможных нарушений конкуренции на рынке;

б) право государств-членов ЕС возлагать обязанности оказания энергетических услуг и применения средств, способствующих повышению энергоэффективности, на дистрибьюторов, операторов и предпринимателей либо участвовать в их деятельности;

в) стимулирование инновационных решений путем использования финансирования со стороны третьих лиц;

г) устранение необоснованных поощрений увеличения количества пересылаемой энергии в целях более эффективного действия тарифов и иных средств регулирования сетевых энергосистем;

д) развитие добровольных соглашений между заинтересованными сторонами и субъектами публичной власти. Такие соглашения должны быть прозрачными и содержать, как минимум, информацию о целях, количестве, этапах, мониторинге и отчетности<sup>8</sup>;

е) информационное обеспечение потребителей, включая предоставление сведений о доступных средствах повышения энергосбережения, сравнительных данных, объективных технических спецификациях оборудования и т.п.<sup>9</sup> При этом в ст. 30 Директивы особо подчеркивается, что все виды информации, относящейся к энергоэффективности, должны широко распространяться среди конечных потребителей в соответствующей форме, в том числе посредством счетов за энергию. Помимо указанных выше данных, такая информация может включать сведения о финансовых и правовых условиях, предлагаемых мерах и обновлении путем внедрения наилучших технологий на всех уровнях;

ж) стимулирование потребителей к проведению регулярного контроля показателей счетчиков расходуемой электроэнергии.

В разделе 1 Директивы содержатся перечни целей (ст. 1) и субъектов применения (ст. 2). Среди них выделены:

а) субъекты, предоставляющие средства повышения энергоэффективности, дистрибьюторы энергии, операторы системы дистрибуции, предприниматели, осуществляющие розничную торговлю энергией. При этом государства-члены ЕС вправе исключить из сферы действия ст. 6 и 13 субъектов, характеризующихся как «малые» предприятия;

б) конечные потребители;

в) вооруженные силы, но лишь в области, в которой применение Директивы не входит в конфликт с

энергоэффективности и управления спросом как альтернативу строительству новых мощностей, средство охраны окружающей среды и рекомендуют странам-участницам ЕС вводить конкурсные процедуры и избирать средства, служащие экономии энергии, в том числе шире применять систему «белых сертификатов». О системе «белых» и других сертификатов в ЕС см.: Редникова Т.В. Эколого-правовое регулирование производства и оборота продукции в ЕС: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2009.

<sup>8</sup> О правовом значении и применении добровольных соглашений в практике правовой охраны окружающей среды в Европейском Союзе см.: Дубовик О.Л. Экологическое право. — М., 2010. — С. 310; Дубовик О.Л., Кремер Л., Люббе-Вольфф Г. Экологическое право. — М., 2008. — С. 163; Кремер Л., Винтер Г. Экологическое право Европейского Союза / Отв. ред. О.Л. Дубовик. — М., 2007. — С. 95.

<sup>9</sup> Директива 2003/54/ЕС (абз. 6 ст. 3).

природой и основной целью деятельности вооруженных сил, за исключением оборудования, применяемого только в военных целях.

В ст. 3 содержатся дефиниции. Это очень важно для освоения содержания и понимания значения данного акта. Приведем некоторые из определений.

*Энергия* — все формы доступной в обороте энергии, а именно в форме энергии электрической, газовой (в том числе сжиженного подземного газа), любого топлива, употребляемого для производства тепловой и охлаждающей энергии (в том числе в городских системах отопления и охлаждения), каменного и бурого угля, торфа, моторного топлива (за исключением топлива для самолетов и морского транспорта), а также биомассы, согласно дефиниции, содержащейся в Директиве 2001/77/ЕС Европейского парламента и Совета от 27 сентября 2001 г. по вопросам поддержки продукции на внутреннем рынке электроэнергии, производимой из возобновляемых источников<sup>10</sup>.

*Энергоэффективность* — отношение результатов, услуг, товаров либо энергии к доле энергии.

*Повышение энергоэффективности* — увеличение конечной эффективности энергии благодаря технологическим, экономическим или поведенческим изменениям.

*Энергосбережение* — количество сэкономленной энергии, установленное путем измерения или учета потребления до и после введения одного или нескольких способов повышения энергоэффективности с одновременным обеспечением нормализации внешних условий, влияющих на потребление энергии.

*Энергетическая услуга* — физическая выгода, польза, вытекающая из объединения энергии с эф-

фективными энергетическими технологиями либо с деятельностью, которая может охватывать действия, меры и контроль, необходимые для оказания услуг на основе договора и которые, как было доказано, в нормальных условиях приводят к проверяемому и измеряемому либо возможному к установлению улучшению энергоэффективности или сбережению первичной энергии.

*Механизмы энергоэффективности* — общие инструменты, используемые правительствами либо органами администрации (управления — О.Д.) для создания системы поддержки или стимулирования участников рынка в целях оказания энергетических услуг и предоставления иных средств повышения энергоэффективности и пользования ими.

*Программы повышения энергоэффективности* — действия, сосредоточенные на группах конечных потребителей, которые направлены на проверяемое, измеряемое или возможное для учета повышение энергоэффективности.

*Предприятие по оказанию энергетических услуг (ESCO)* — предприятие, оказывающее энергетические услуги либо предоставляющее иные средства повышения энергоэффективности на производственных объектах или в помещениях пользователя, принимая на себя тем самым определенную часть финансового риска. Плата за предоставленные услуги опирается (целиком или частично) на достижении повышения энергоэффективности и реализации иных согласованных критериев эффективности.

*Энергетический аудит* — систематическая процедура, позволяющая получить соответствующие знания о профиле существующего потребления энергии данного здания или комплекса зданий, операции либо промышленного оборудования (сооружения), а также частных или публичных услуг, которая определяет и квалифицирует возможности экономически выгодных энергетических сбережений и информацию о достигнутых результатах.

*Финансовые инструменты, пригодные для энергосбережения* — любые финансовые инструменты, такие как фонды, субсидии, налоговые льготы, кредиты, финансирование третьей стороной, договоры о повышении энергоэффективности, договоры о гарантированных энергосбережениях, энергетический аутсорсинг (*outsourcing*) и иные, связанные с ними договоры, используемые на рынке энергетических услуг публичными или частными субъектами в целях частичного или полного покрытия начальных расходов по проекту внедрения средств повышения энергоэффективности.

<sup>10</sup> Отметим, что в Европейском Союзе уделяется огромное внимание и вопросам получения энергии из биоотходов, т.е. отходов, подверженных биодegradации, которые можно путем воздушной или безвоздушной обработки перерабатывать и обезвреживать, получая при этом энергию. Видами биологических отходов являются отходы садоводства и парковые, отходы пищевых продуктов и кухонные, происходящие из домашнего хозяйства, ресторанов, мест общественного питания, розничной торговли, а также соответствующие отходы предприятий по производству продуктов питания (Directive on the Biological Treatment of biological Waste). См. также Рамочную директиву Европейского парламента и Совета об отходах 2006/12/ЕС, Директиву Совета 1999/31/ЕС о складировании отходов, Директиву о биоотходах и Тематическую стратегию о предупреждении возникновения (образования) отходов и их рециклинге от 27 июня 2006 г., Резолюцию Европейского парламента от 17 июня 2008 г. в связи с принятием новой редакции Рамочной директивы об отходах.

«Белые сертификаты» — сертификаты, выдаваемые независимыми органами сертификации, подтверждающие действия участников рынка в сфере энергосбережения в результате применения средств повышения энергоэффективности.

Помимо приведенных определений в Директиве содержатся разъяснения таких терминов как конечный потребитель, дистрибьютор энергии, малый дистрибьютор и т.п., означающие физическое или юридическое лицо, осуществляющее соответствующие действия в связи с потреблением, управлением, предоставлением энергии, а также терминов о мерах, договорах и др.

Учет подхода европейского законодателя к определению понятий, являющихся базовыми для энергетического права, на наш взгляд, является весьма важным при формировании и развитии энергетического права России и при осуществлении торговых операций по продаже энергоресурсов. В целом следует обратить самое пристальное внимание на цели, провозглашенные в Директиве, и на предлагаемые в ней средства энергосбережения, поскольку от их достижения и реализации непосредственно зависят перспективы международного сотрудничества российских производителей энергии со странами ЕС, поступления в бюджет Российской Федерации, трудовая занятость и иные показатели.

Возвращаясь к предписаниям Директивы, отметим, что в разделах II-III содержатся положения о целях в области сбережения энергии (как уже говорилось, о цели достижения 9% в девятом году с момента действия Директивы, т.е. к 2016 г.), о необходимости создания в каждом государстве-члене ЕС одного или нескольких органов, осуществляющих контроль и несущих ответственность за реализацию указанных целей; об обеспечении эффективности конечного использования энергии в публичном секторе; о поддержке эффективности конечного использования энергии и оказания энергетических услуг (здесь регулируются меры активизации деятельности дистрибьюторов, операторов и предпринимателей, осуществляющих розничную торговлю энергией); о доступе к информации<sup>11</sup>, включая доступ к системам квалифи-

кации, аккредитации и сертификации; о финансовых инструментах, об измерениях и т.п.

В разделе IV Директивы содержатся заключительные предписания. Здесь установлены содержание и порядок отчетов об энергосбережении, осуществляемом на основе рекомендаций, средств и методов, предложенных Директивой. Такие отчеты рекомендовалось представлять в Европейскую комиссию не позднее 17 ноября 2006 г. с тем, чтобы положительный опыт отдельных государств-членов ЕС мог быть использован максимально быстро и широко. В заключительных положениях также намечены этапы повышения гармонизации расчетов и обязанность Комиссии не позднее 17 мая 2011 г. представить Европейскому Парламенту и совету доклад о реализации мер, сформулированных в Директиве, и содержатся стандартные положения о вступлении ее в силу, отмене некоторых актов и т.п.

Директива снабжена приложениями. В Приложении 1 описывается методология расчета ориентировочной конечной цели в области энергосбережения. Приложение 2 оформлено в виде таблицы, отражающей количество первичной энергии в отдельных видах топлива к конечному использованию (по содержанию метана 93%). Например, 1 кг кокса в килоджоулях составляет 28500, в киловатт/на час — 7,917, а 1 кг моторного бензина, соответственно, 44000 и 12,222, 1 кг подземного газа — 47200 и 13, 10 и т.д. В Приложении 3 представлен ориентировочный список квалификационных примеров средств повышения энергоэффективности. Здесь выделено несколько их видов. Так, для жилых и общественных зданий рекомендуется, например, в целях отопления и охлаждения использовать тепловые помпы, новые эффективные котлы, для изоляции и вентиляции — изоляцию стен и крыш, двойное/тройное остекление окон, для освещения — новые компактные лампы вместо ламп накаливания, детекторы движения в торговых точках и т.п. В промышленном секторе рекомендуется шире использовать сжиженный воздух, конденсаторы, переключатели, автоматические средства контроля, натуральную вентиляцию и проч. В транспортном секторе предлагается применять системы приспособления давления в шинах, добавки в моторное топливо,

<sup>11</sup> Отметим, что в Европейском Союзе уделяется чрезвычайно пристальное внимание обеспечению информационных прав граждан и других субъектов в самых разных областях, в том числе в области энергосбережения и охраны окружающей среды. См. об этом, к примеру: Волков К.В. Правовое регулирование доступа к экологической информации (сравнительно-правовой анализ): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2009; Выпханова Г.В. Правовые проблемы информационного

обеспечения природопользования и охраны окружающей среды. М., 2009; Кремер Л. Энергетическая политика и окружающая среда / В кн.: Дубовик О.Л., Кремер Л., Люббе-Вольфф Г. Экологическое право. — М., 2008.

повышающие энергоэффективность, изменение способов передвижения от дома до места работы, в том числе замена использования автомобилей на другие транспортные средства, установление «Дней без автомобиля». В этом же Приложении перечислены многосекторальные и горизонтальные средства. Среди первых установление стандартов и норм, имеющих своей целью улучшение энергоэффективности продуктов и услуг, системы обозначения (маркировки) энергоэффективности, а также измерение, введение интеллигентных систем измерения, обучение и воспитание в области применения энергоэффективных технологий и техники. Горизонтальными средствами являются правовое регулирование, налоги и т.д., приводящие к уменьшению потребления энергии конечными потребителями и организация информационных кампаний в целях внедрения идей повышения энергоэффективности и реализующих их средств. Приложение 4 описывает общие принципы измерения и верификации сбережения энергии. Здесь, в частности, разъясняются расчеты типов *top-down* и *bottom-up*, методики сбора данных, способы поведения в случаях неопределенности и способы верификации сбережения энергии. Так, относительно верификации в Приложении говорится: «Если это признается выгодным и необходимым, то верификация сбережения энергии, полученного в результате определенной энергетической услуги либо использования иного средства повышения энергоэффективности, осуществляется третьей стороной. Верификация может быть проведена независимыми консультантами, ESCO или иными участниками рынка. Соответствующие органы или агентства государства-участника... могут уделять по этим вопросам дальнейшие инструкции». В Приложении 5 представлен ориентировочный список рынков, сегментов рынка и сфер использования энергии, для которых возможна разработка образцов: для домашнего хозяйства (освещение, кухонное оборудование, климатизация, вентиляция, окна); для промышленных рынков, рынков промышленных электромоторов, рынков транспорта; для рынков публичного сектора, в первую очередь школ, больниц, уличного освещения и др. В Приложении 6 сформулирован перечень квалифицируемых средств энергоэффективности в рамках публичных заказов.

**Факторы, определяющие энергетическую политику и право Европейского Союза.** Энергетическая политика ЕС, как отмечает Л.Кремер, направлена на «установление гаран-

тий безопасного энергообеспечения, конкурентно справедливых цен на энергопродукцию, развитие регулирования энергопродукции и объектов по получению энергии и — насколько это возможно — приведение их в согласие с экологическими требованиями»<sup>12</sup>. Далее, он указывает, что изменения климата привели в последние годы к принятию определенных мер по уменьшению выбросов в воздух, улучшению энергоэффективности зданий и машин, развитию альтернативных видов энергии, а также по уменьшению объемов использования традиционных видов топлива. При этом, к сожалению, до последнего времени использование земель и почв объектами по производству энергии (сети и линии электропередач), загрязнение окружающей среды нефтью и нефтепродуктами Сообщество практически не интересовало<sup>13</sup>.

Надо полагать, что ныне — с учетом последствий экологической катастрофы в Мексиканском заливе и повышенным экологическим риском добычи нефти и газа на континентальном шельфе, возможными финансовыми потерями для концернов и фирм, являющихся участниками нефтедобывающего бизнеса, имеющих доли в эксплуатации магистральных трубопроводов и проч. европейский законодатель будет вынужден принять дополнительные меры правового регулирования и контроля, усилив влияние публично-правовых начал в этой сфере. Что касается использования земельных участков и почв под линии электропередач, отведения земельных участков под объекты энергоснабжения и т.п., то до последнего времени правовое регулирование остается здесь в компетенции стран-участников Союза<sup>14</sup>.

В процентах доля источников выбросов, являющихся результатом потребления энергоресурсов только в городах выглядит следующим образом: личный транспорт — 25%, производство и потребление продуктов — 21%, отопление помещений и тепловодоснабжение — 18%, электроэнергия для освещения помещений — 13%, иное потребление — 9%, общественный транспорт — 4%, прочее — 10%. Приведем пример г. Гамбурга. На индивидуальном

<sup>12</sup> См.: Кремер Л., Винтер Г. Экологическое право Европейского Союза / Отв. ред. О.Л. Дубовик. — М., 2007. — С. 266.

<sup>13</sup> Там же.

<sup>14</sup> Оно в принципе во многом схоже с регламентацией, принятой в российском законодательстве. Об этом см.: Иванова А.Л. / В кн.: Учебно-практический комментарий к земельному законодательству РФ / Под ред. О.Л. Дубовик. — М., 2006. — С. 450.

уровне в Германии все шире распространяется экоподход в жилищном строительстве и при эксплуатации жилых зданий: комбинированное получение энергии от солнечных батарей, устанавливаемых на крышах и стенах домов, от подземных источников тепла, утепление стен и окон, а теперь и замена ламп накаливания энергоэффективными компактными лампами. За 10 лет только 473 школы Гамбурга сэкономили выбросы, равные 91 тыс. тонн CO<sub>2</sub> (все британские школы могут сэкономить лишь 200 тыс. тонн CO<sub>2</sub>)<sup>15</sup>.

Как уже отмечалось, Европейский Союз в целом и отдельные государства-участники предпринимают разнообразные меры по энергосбережению, энергоэффективности и развитию альтернативных источников энергии. Еще в 2005 г. была принята Зеленая книга об энергетической эффективности (или — получая больше, потребляй меньше). На период ее разработки и принятия исходили из того, что энергосбережение может позволить Европейскому Союзу сэкономить до 20% объемов потребляемой энергии<sup>16</sup>. Кроме того, среди политико-правовых мер достижения энергоэффективности в Европейском Союзе надо указать на Рамочную программу о конкурентности и инновациях, Программу «Интеллектуальная энергия для Европы», План действий в целях улучшения эффективности использования энергии в ЕС, Директива 2002/91/ЕС о энергоэффективности зданий, Рекомендации о эффективном расходовании энергии в продуктах<sup>17</sup>, Решение о энергетической эффективности «Программа SAWE II», Сообщение Еврокомиссии «Стратегия в направлении рацио-

нального использования энергии», а также упоминавшиеся выше директивы и иные документы о переработке отходов и биоотходов и т.п.

При этом факторами, препятствующими политике энергосбережения, по мнению многих специалистов (энергетиков, экологов, криминологов) следует признать: а) отсутствие образовательных проектов в области энергоэффективности; б) отсутствие поддержки со стороны публичных органов инициатив и проектов, продвигающих новые технологии; в) отсутствие информации у конечных потребителей о расходах на потребление энергии; г) нежелание предпринимателей, функционирующих в энергетическом секторе, участвовать в мерах, способствующих рациональному и экономному использованию энергии; д) влияние нефтяного и газового лобби; е) введение в оборот и реклама со стороны производителей и торговцев недорогого оборудования (в том числе предназначенного для домашнего хозяйства), но потребляющего больше энергии (например, электролампы накаливания); е) расчеты стоимости отопления / охлаждения жилых помещений в многоквартирных домах по их площади или кубатуре (в России — и по количеству прописанных/зарегистрированных лиц — О.Д.) и др.

Как видим, воздействие многих из этих факторов проявляется и в нашей стране, причем, возможно, более интенсивно и с более масштабными негативными экономическими, энергетическими и экологическими потерями. Поэтому, на наш взгляд, российским специалистам — ученым, законодателям, управленцам следует внимательно изучать опыт (законотворческий, правореализационный и правоприменительный) Европейского Союза и входящих в него стран в области рационального использования энергоресурсов и энергосбережения. Тем более, что добыча и торговля энергоресурсами традиционно пока что является наиболее доходной статьей бюджета страны, которая может сократиться не только из-за снижения запасов нефти и газа, а и благодаря уменьшению закупок странами Европейского Союза в связи с осуществляемой ими политикой энергоэффективности, энергосбережения и перехода на альтернативные виды источников энергии.

<sup>15</sup> См.: Дубовик О.Л. Экологическое право. — М., 2010. — С. 438.

<sup>16</sup> См.: Dudziński K. Dyrektywa 2006/32/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie efektywności końcowego wykorzystania energii i usług energetycznych // Materiały VIII Konferencji Naukowo-Technicznej. Krynica. 2007.

<sup>17</sup> Сравнение обычных и экологических продуктов (в кг CO<sub>2</sub> на 1 кг продукции) выглядит так: обычным образом произведенное свежемороженное мясо — 5,77, произведенное по экологическим технологиям — 5,24; свежее мясо, соответственно, 5,00 и 4,47, замороженный картофель — 5,72 и 5,56, свежий картофель — 0,20 и 0,14, овощные консервы — 0,51 и 0,48, замороженные овощи — 0,15 и 0,13. При этом только 3% образования CO<sub>2</sub> приходится на транспортировку, а 97% на производство и переработку указанных продуктов питания. Конечно, эти разрывы в долях процентов на первый взгляд выглядят несущественными, но в своей совокупности они означают колоссальные загрязнения окружающей среды, способствуют изменениям климата и свидетельствуют о нерациональном расходовании энергоресурсов.

**Библиографический список:**

1. Аникиев В.В. Экологические приоритеты общества и возможные пути их достижения // Экологическая адаптация общества на постсоветском пространстве. — М., 2000.
2. Алексеев Б.Н., Юнак А.И. Повышение эффективности обеспечения экологической безопасности военной деятельности // Экологическое право. — 2001. — № 2.
3. Анохин А.М. Проблемы правовой ответственности в сфере охраны окружающей среды и природопользования // Вестник экологического образования. — 2004. — № 2-3.
4. Астафьева О.Е., Вишняков Я.Д., Новосёлов А.Л. О возможностях повышения эффективности управления природоохранной деятельностью // Менеджмент в России и за рубежом. — 2001. — № 6.
5. Бринчук А.С. Исполнительная власть и охрана природы // Экологическое право. — 2001. — № 2.
6. Гаврилов Е.В., Сидорова Е.В. Как сделать экологию фактором экономического выбора. — 2000. — № 5.
7. Грачев В.А. Законодательное обеспечение охраны окружающей среды и экологической безопасности // Безопасность жизнедеятельности. — 2001. — № 1.
8. Ильичева Е.В. Обоснование необходимости Государственной поддержки природоохранных объектов // Фундаментальные исследования. — 2007. — № 8
9. Рюмина Е.В. Анализ эколого-экономических взаимодействий. — М., 2000.

**References (transliteration):**

1. Anikiev V.V. Ekologicheskie prioritety obshchestva i vozmozhnye puti ikh dostizheniya / Sb." Ekologicheskaya adaptatsiya obshchestva na postsovetskom prostranstve". — М., 2000. "Interbuk — biznes"
2. Alekseev B.N., Yunak A.I. Povyslenie effektivnosti obespecheniya ekologicheskoy bezopasnosti voennoy deyatelnosti // Ekologicheskoe pravo. — 2001. — № 2.
3. Anokhin A.M. Problemy pravovoy otvetstvennosti v sfere okhrany okruzhayushchey sredy i prirodopol'zovaniya // Vestnik ekologicheskogo obrazovaniya. — 2004. — № 2-3.
4. Astaf'eva O.E., Vishnyakov Ya.D., Novoselov A.L. O vozmozhnostyakh povysheniya effektivnosti upravleniya prirodookhrannoy deyatelnost'yu // Menedzhment v Rossii i za rubezhom. — 2001. — № 6.
5. Brinchuk A.S. Ispolnitel'naya vlast' i okhrana prirody // Ekologicheskoe pravo. — 2001. — № 2.
6. Gavrilov E.V., Sidorova E.V. Kak sdelat' ekologiyu faktorom ekonomicheskogo vybora. — 2000. — № 5.
7. Grachev V.A. Zakonodatel'noe obespechenie okhrany okruzhayushchey sredy i ekologicheskoy bezopasnosti // Bezopasnost' zhiznedeyatel'nosti. — 2001. — № 1.
8. E.U. von Wiezsacker. Earth Politics, Berlin, Springer, 1994.
9. Il'icheva E.V. Obosnovanie neobkhodimosti Gosudarstvennoy podderzhki prirodookhrannykh ob'ektov // Fundamental'nye issledovaniya. — 2007. — № 8.
10. Ryumina E.V. Analiz ekologo-ekonomicheskikh vzaimodeystviy. — М.: "Nauka", 2000.
11. Kod UDK 34 Pravo. Yuridicheskie nauki. Spravochnik po UDK: <http://teacode.com/online/udc/>.