

ЭНЕРГЕТИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ: РОССИЙСКИЙ И ЕВРОПЕЙСКИЙ ПРАВОВЫЕ ПОДХОДЫ

DOI 10.18572/2312-4350-2019-1-46-51



Козлов Сергей Владимирович,
партнер Юридической компании SKS Confidence,
координатор рабочей группы по энергетическому праву
Германо-Российской ассоциации юристов (DRJV),
докторант кафедры публичного права
Университета Регенсбурга (Германия)

■ kozlov@skskonfidence.com

Автором продолжается исследование вопросов правового обеспечения энергетической безопасности. Первая часть исследования опубликована в журнале «Правовой энергетический форум» за 2018 год, № 3. В первой части исследования рассматривается правовое содержание понятия энергетической безопасности с учетом интересов в энергетике различных государств, выделяются и анализируются основные составляющие энергетической безопасности и роль государства в их обеспечении. Исследуя роль государства в обеспечении энергетической безопасности, автор отмечает, что государство использует как публично-правовые, так и частноправовые методы, и делает вывод, что роль государства в обеспечении безопасности энергоснабжения заключается, с одной стороны, в прогнозировании спроса и предложения, обеспечении благоприятных условий для деятельности энергетических компаний, осуществлении регулирования, государственного контроля (надзора), регламентации качества энергии (энергетических ресурсов), проведении государственной энергетической политики, а с другой стороны, в непосредственном воздействии на производство энергии (энергетических ресурсов) частноправовыми методами путем участия в уставном (акционерном) капитале энергетических компаний и принятии корпоративных решений. Во второй части статьи автор исследует правовые основы энергетической безопасности в Европейском Союзе, а также анализируются источники европейского и национального правового регулирования (на примере Германии). На основе результатов исследования, в том числе изложенных в первой части статьи, сделан ряд выводов и предложений, в частности о необходимости закрепления понятия «энергетическая безопасность» в действующем законодательстве.

Ключевые слова: энергетическое право, правовое обеспечение энергетической безопасности, доступная энергия, цены на энергию.

ENERGY SECURITY: RUSSIAN AND EUROPEAN LEGAL APPROACHES

Kozlov Sergey V.,
Partner of SKS Confidence Law Firm,
Coordinator of Working Group on Energy Law
of the German-Russian Lawyers' Association (DRJV),
Applicant for the Doctor's degree of the Public Law Department
of the University of Regensburg (Germany)

In the UK, oil and oil products are traded at one of the world's largest mercantile exchanges, the London Intercontinental Exchange (ICE Futures Europe), which is a part of the American Intercontinental Exchange (ICE) founded in 2002. The latter is known to all players in the commodity market as a transnational mercantile exchange for trading in various goods. At the London Intercontinental Exchange, almost 50% of the global volume of transactions in futures for oil and oil products in the world is settled. The activities of the Stock Exchange are regulated in accordance with the requirements of the United Kingdom Financial Services and Markets Act 2000 by the controlled Bank of England as well as by the Commodity Exchange Act. The author studies the procedure for

The author continues the study of issues of legal support of energy security. The first part of the study was published in the Energy Law Forum journal 2018, No. 3. The first part of the study considers the legal meaning of the concept of energy security taking into account the energy interests of various states, outlines and analyzes the main components of the energy security and the state's role in ensuring thereof. While examining the role of the state in ensuring energy security, the author notes that the state uses both public law and private law methods, and concludes that the role of the state in ensuring security of energy supply consists, on the one hand, in forecasting supply and demand, securing favorable conditions for the activities of energy companies, regulation, state control (supervision), control of quality of energy (energy resources), and implementation of the national energy policy and, on the other hand, in the direct impact on production of energy (energy resources) by private law methods through participation in the authorized (share) capital of energy companies and adoption of corporate resolutions. In the second part of the article, the author examines the legal framework of energy security in the European Union, and analyzes the sources of European and national legal regulation (using Germany as an example). Based on the results of the study, including those set forth in the first part of the article, a number of conclusions and proposals were made, in particular, on the need to consolidate the concept of "energy security" in the effective laws.

Keywords: energy law, legal framework of energy security, affordable energy, energy prices.

В Германии, равно как и в целом в Европейском Союзе, содержательное наполнение понятия энергетической безопасности базируется на трех «ки-тах» (так называемая энергетическая триада): безопасность (в том числе надежность и бесперебойность), конкурентоспособность и экологичность энергоснабжения (защита окружающей среды и климатическая политика, направленная на устойчивое развитие).

При этом следует отметить, что обеспечение европейской энергетической безопасности должно стать общей задачей в рамках создаваемого *Энергетического союза* (Energy Union).

Безопасность энергоснабжения является одним из главных приоритетов в Рамочной стратегии Энергетического союза [1]. Кон-

кретные предложения по ее обеспечению отражены в *Пакете по устойчивому обеспечению энергоснабжения*, опубликованном Еврокомиссией в феврале 2016 года [2]. На основе данных предложений в октябре 2017 года Еврокомиссией было принято *Постановление (Регламент) по безопасности газоснабжения (Регламент (ЕС) 2017/1938 от 25.10.2017)*, направленное на предотвращение возможных кризисов газоснабжения и введение в действие принципа солидарности в ситуациях крайней необходимости [3]. Поводом к разработке данного документа, как и в целом к созданию Энергетического союза, во многом послужили многочисленные российско-украинские газовые конфликты, а также политический кризис между странами в результате событий 2014 года, вследствие че-

го возникла особенно серьезная угроза европейской энергетической безопасности в связи с риском надежности транзита российского газа через Украину, так как Россия поставляет на европейский энергорынок около 35% от всего импортируемого в ЕС природного газа. Эскалация конфликта между Нафтогазом и Газпромом в марте 2018 года, приведшая к инициативе ПАО «Газпром» по расторжению транзитных контрактов [4], по сути, подтверждает своевременность принятия данного постановления с точки зрения интересов ЕС.

Говоря об энергетической триаде европейской энергетической безопасности, следует отметить, что конкурентоспособность и экологичность энергоснабжения базируются на принципах единой европейской энергетической политики по развитию конкуренции (основным правовым источником здесь является Третий энергетический пакет) и проведении жесткой экологической политики применительно к энергетике (в том числе стремлением к полному отказу от использования ископаемых видов топлива, развитию ВИЭ и т.д. [5]). И по данным направлениям, в отличие от третьего «звена» энергобезопасности — безопасности энергоснабжения (supply security), среди стран — членов ЕС наблюдается относительный консенсус.

В отношении ключевого звена европейской энергетической безопасности — безопасности и надежности энергоснабжения, который для Евросоюза заключается прежде всего в диверсификации поставок и снижении энергетической зависимости от стран-экспортеров [6], важнейшее значение среди которых играет Россия, как известно, среди стран — членов ЕС в последнее время ведутся жесточайшие дискуссии, основной из которых является вопрос о надежности поставок российских энергетических ресурсов (в том числе о надежности и целесообразности с точки зрения энергетической безопасности строительства газопровода «Северный поток — 2») и необходимости более глубокой диверсификации поставок энергоресурсов. В нынешних геополитических условиях данная дискуссия является одной из острейших

в сфере обеспечения энергетической безопасности ЕС.

В соответствии с п. «b» ст. 194 Договора о функционировании Европейского Союза, обеспечение надежности энергоснабжения в рамках ЕС является одной из главных целей единой энергетической политики ЕС [7].

Тем не менее представляется, что полная европеизация и унификация политики по обеспечению энергетической безопасности в рамках ЕС невозможна по определению, в силу самой природы энергетической безопасности, которая, как уже отмечалось, имеет серьезную национальную привязку. Каждое государство, в том числе государства — члены ЕС, имеет собственные национальные интересы в энергетике, что отлично видно на примере строительства газопровода «Северный поток — 2». На электроэнергетических рынках разница подходов государств — членов ЕС к энергетической безопасности также обуславливается различными представлениями об использовании атомной энергии, угля и ВИЭ.

Следует также отметить, что в силу своей природы национальная энергетическая безопасность представляет собой безусловный публичный интерес, а ее обеспечение является одной из важнейших публичных задач. На данное обстоятельство обращается внимание и в судебной практике. Так, Федеральный конституционный суд ФРГ (BVerfG), рассматривая одно из дел еще в далеком 1971 году в Решении от 16.03.1971 отметил, что «безопасность энергоснабжения... является общественным интересом самого высокого ранга. Постоянная доступность достаточного количества энергии является решающей предпосылкой для функционирования экономики в целом» [8], а в Решении от 20.03.1984 подчеркнул, что «обеспечение энергоснабжения через принятие соответствующих мер... является публичной задачей высочайшего значения» [9].

Тем не менее, исходя из проведенного анализа составляющих (базисов) энергетической безопасности [10], нельзя сказать, что энергетическая безопасность является исключительно публичным интересом. Обес-

печение национальной (государственной) энергетической безопасности неразрывно связано с частными интересами физических и юридических лиц, прежде всего в части физической и ценовой доступности энергии. Именно поэтому в вопросах обеспечения энергетической безопасности важное значение имеет нахождение баланса между частными интересами отдельных лиц и публичными интересами.

Основу европейского права энергетической безопасности составляют нормы первичного и вторичного права Европейского союза. Как уже отмечалось, в ст. 194 Договора о функционировании ЕС устанавливаются цели энергетической политики ЕС, среди которых названо обеспечение безопасности энергоснабжения в Союзе, и, таким образом, устанавливается первично-правовая компетенция Еврокомиссии в сфере энергобезопасности. При этом в абзаце 2 этой же статьи закрепляется право каждого государства — члена ЕС по общему правилу самостоятельно определять условия использования своих энергетических ресурсов, выбирать различные энергетические источники и общую структуру своего энергоснабжения.

Важнейшую роль для правового регулирования вопросов энергетической безопасности имеют акты так называемого мягкого права (*soft law*) — концепции, программы, стратегии. Именно они определяют основные направления энергетической политики государств или наднациональных объединений, таких как Европейский или Евразийский экономический союзы, а соответственно, устанавливают основные векторы и базисы обеспечения энергетической безопасности.

Применительно к Евросоюзу в качестве примера может служить Европейская стратегия энергетической безопасности (*European Energy Security Strategy*), а также, например, уже названные пакеты по созданию Европейского Энергетического союза (по сути, аналог российских дорожных карт).

Стратегией предлагается ряд мер кратко-, средне- и долгосрочного характера, направленных на усиление европейской

энергетической безопасности. В числе мер Стратегией предусматривается: проведение «стресс-тестов» для выявления рисков потенциального нарушения поставок энергоресурсов; укрепление механизмов чрезвычайной помощи и солидарности государств — членов ЕС, а также пересмотр Регламента о безопасности газоснабжения; сокращение спроса на энергию, в том числе путем повышения энергосбережения и скорейшего достижения показателей энергоэффективности до 2020 года; построение функционирующего и полностью интегрированного внутреннего рынка энергии; увеличение производства энергии внутри Евросоюза, в том числе путем постепенной европеизации систем поддержки ВИЭ; диверсификация импорта энергии (энергетических ресурсов); дальнейшее развитие новых энергетических технологий; координирование национальных внешних энергетических политик государств — членов ЕС.

Основными правовыми источниками вторичного европейского права (*Secondary Law*) в сфере энергетической безопасности являются: Директива о безопасности снабжения электрической энергией (2005/89/ЕС от 18.01.2006), Регламент о безопасности снабжения природным газом (Регламент (ЕС) 2017/1938 от 25.10.2017), а также Директива о минимальных запасах нефти и нефтепродуктов (2009/119/ЕС от 14.09.2009).

Конкретные меры обеспечения энергетической безопасности закрепляются и в национальном законодательстве государств — членов ЕС.

В Германии, например, в сфере обеспечения энергетической безопасности действует Закон об обеспечении энергоснабжения (*Energiesicherungsgesetz, EnSiG*), регулирующий вопросы снабжения энергией в ситуациях, когда нормальное энергоснабжение нарушено и эти нарушения не могут быть своевременно устранены, либо имеется прямая угроза нормальному энергоснабжению. На основе данного Закона принято два постановления: Постановление об обеспечении газоснабжения (*Gasicherungsverordnung, GasSV*) и Постановление об обеспечении

электроэнергией (Elektrizitätssicherungsverordnung, EltSV), имеющих силу закона, предусматривающие полномочия и конкретные меры, которые могут приниматься компетентными органами (прежде всего Федеральным сетевым агентством (Bundesnetzagentur) в кризисных ситуациях для обеспечения жизненно необходимых потребностей в газе и электроэнергии.

Можно сказать, что на достижение глобальной цели обеспечения энергетической безопасности направлен и основополагающий Закон об энергетике (EnWG), в соответствии с § 1 которого целью закона является наиболее безопасное, доступное по цене, дружественное потребителю, эффективное и экологичное централизованное (через присоединенную сеть) снабжение общества электроэнергией и газом, которое базируется на возрастающем использовании возобновляемых источников энергии. Указанные цели, по сути, и представляют составляющие энергетической безопасности.

В России по вопросам энергетической безопасности, так же как и в Европейском Союзе, имеется основополагающий источник «мягкого права» — Доктрина энергетической безопасности Российской Федерации, утвержденная Президентом России. Данный документ относится к документам стратегического планирования и не является нормативным правовым актом.

Среди федеральных законов непосредственно вопросам энергетической безопасности, в части предотвращения актов незаконного вмешательства и обеспечения безопасности функционирования объектов ТЭК, посвящен Федеральный закон от 21.07.2011 № 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса».

Однако думается, что обеспечение энергетической безопасности должно являться в целом ключевой задачей для всего энергетического права как совокупности нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения в сфере энергетики. Именно на обеспечение энергетической безопасности (или отдельных ее аспектов)

должны в конечном счете быть направлены принимаемые в различных секторах энергетики законы и иные нормативные правовые акты. В этом смысле надлежащая нормативная правовая база в сфере энергетики является правовой основой энергетической безопасности любого государства.

Таким образом, понятие «энергетическая безопасность» является сложным, многоаспектным и глобальным. Средства достижения национальной энергетической безопасности отдельных государств определяются множеством факторов, в том числе социально-экономическими, политическими, географическими, технологическими и иными, а также энергетическими интересами отдельных государств и их положением на мировых энергетических рынках.

Наднациональное регулирование вопросов энергетической безопасности, например, на уровне Европейского Союза, является серьезным вызовом, что связано прежде всего с разнонаправленными энергетическими интересами и национальными особенностями энергетик государств-членов. Тем не менее общие подходы к энергетической безопасности являются объективной необходимостью в условиях функционирования общих (внутренних) энергетических рынков и проведения скоординированной энергетической политики.

В российском законодательстве отсутствует легальное определение понятия «энергетическая безопасность», несмотря на употребление данного термина в различных федеральных законах, а содержащееся в Энергетической стратегии 2030 определение является размытым, неконкретным и неоднозначным. В этой связи с учетом важнейшего значения энергетической безопасности представляется необходимым четко сформулировать и закрепить легальную дефиницию данного понятия. Это необходимо для однозначного и точного понимания всеми акторами, участвующими в обеспечении энергетической безопасности, того, что из себя представляет национальная энергетическая безопасность и на чем она базируется (что является основными постулатами),

а также правильного выбора средств и способов ее обеспечения, в том числе правовых средств.

К вопросам энергетической безопасности, в том числе к их правовому регулированию, должен применяться комплексный, междисциплинарный подход. Правовые и иные средства по обеспечению энергетической безопасности должны разрабатываться с учетом новых, современных вызовов энергетической безопасности (например, цифровизации энергетики и, как следствие, необходимости защиты объектов энергетики не только от физического противоправного воздействия, но и от кибератак). Подобные вызовы должны учитываться и при разработке документов программного характера — концепций, стратегий, программ и иных актов

мягкого права. Усложняемые общественные отношения в сфере энергетики и проблемы, возникающие в связи с ними, приводят к тому, что и правовые проблемы становятся все более межотраслевыми и требуют для их решения широкого применения межотраслевого юридического инструментария и научного осознания, основанного на междисциплинарном, межотраслевом подходе с позиции совершенно разных отраслей публичного и частного права, с учетом того, что обеспечение энергетической безопасности является задачей не только субъектов публичной власти, но и частных субъектов. Наиболее эффективное обеспечение энергетической безопасности возможно только путем сотрудничества публичных и частных субъектов. ■

Библиография

1. Рамочная стратегия устойчивого к кризисам Энергетического союза с перспективной стратегией защиты климата, на англ.: A Framework Strategy for a Resilient Energy Union with a Forward-Looking Climate Change Policy, Brüssel, 25.02.2015. URL: https://eurlex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:1bd46c90-bdd4-11e4-bbe1-01aa75ed71a1.0002.01/DOC_1&format=PDF
2. Сайт Европейской комиссии. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_IP16-307_en.htm
3. Регламент (ЕС) 2017/1938 Европейского Парламента и Совета от 25 октября 2017 г. (Regulation (EU) 2017/1938 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2017 concerning measures to safeguard the security of gas supply and repealing Regulation (EU) No 994/2010). OJ. L 280 от 28.10.2017. С. 1–56.
4. «Газпром» расторгает контракты с «Нафтогазом» // Коммерсант. 02.03.2018. 2 марта. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3565478>
5. Рамки климатической и энергетической политики до 2030 г. // Сайт Европейской комиссии. URL: https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030_de; Директива о возобновляемых источниках энергии (2009/28/ЕС от 23.04.2009), OJ. L 140 от 05.09.2009. С. 16–62 и др.
6. Европейская стратегия энергетической безопасности от 28.05.2014. URL: <https://eur-ex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0330&from=EN>
7. Договор о функционировании Европейского Союза (Treaty on the Functioning of the European Union), консолидированная версия. OJ C 326, 26.10.2012, р. 47–390. На русском языке см. в СПС «КонсультантПлюс» и СПС «Гарант».
8. Beschluss vom 16.03.1971, BVerfGE 30, 292 (311 f.).
9. Beschluss vom 20.03.1984, BVerfGE 66, 248 (258).
10. Козлов С.В. Энергетическая безопасность: европейский и российский правовые подходы / С.В. Козлов // Правовой энергетический форум. 2018. № 3. С. 41–48.