

# ПОНЯТИЕ И ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ КАК ОСНОВЫ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОГО ПРАВООРЯДКА

DOI 10.18572/2312-4350-2021-1-26-31



**Шевченко Любовь Ивановна,**  
доктор юридических наук, профессор,  
Заслуженный юрист Российской Федерации,  
профессор кафедры правового регулирования  
топливно-энергетического комплекса  
Международного института энергетической политики и дипломатии  
Московского государственного института  
международных отношений (Университета) МИД России  
■ [shevchenkoli@mail.ru](mailto:shevchenkoli@mail.ru)

*В современный период особую значимость приобретает исследование проблем, связанных с разработкой правовых механизмов, направленных на обеспечение глобальной энергетической безопасности, что обусловлено повышением значимости энергетической составляющей современной экономики, ее влиянием на развитие системы международных отношений, мировую экономику и геополитику. Анализ национального законодательства, отечественной и зарубежной доктрины позволит определить то общее, что характеризует понимание энергетической безопасности, выделить ее существенные признаки, выявить основные факторы, оказывающие существенное влияние на безопасное функционирование топливно-энергетического комплекса. Решение указанных вопросов является необходимым этапом деятельности по дальнейшему развитию и совершенствованию правового регулирования отношений в энергетике, включая нормативно-правовое закрепление комплекса необходимых мер, обеспечивающих ее безопасность, что, безусловно, будет способствовать укреплению энергетического правопорядка в рамках мирового пространства.*

**Ключевые слова:** энергетическое право, энергетическая безопасность, национальная безопасность, энергетический правопорядок.

## THE CONCEPT AND LEGAL REGULATION OF ENERGY SECURITY AS THE BASIS OF THE ENERGY LAW ORDER

**Shevchenko Lyubov I.**  
Doctor of Law, Professor  
Honored Lawyer of the Russian Federation  
Professor of the Department of Legal Regulation of the Fuel and Energy Complex of the International Institute of Energy Policy and Diplomacy of the Moscow State Institute of International Relations (University) of the Ministry of Foreign Affairs of Russia

*The research of the issues related to the development of legal mechanisms aimed at the assurance of global energy security acquires especial significance in the modern period due to the increased importance of the energy component of the modern economy, its influence on the development of the system of international*

*relations, world economy and geopolitics. The analysis of national laws, national and foreign doctrines will make it possible to determine the general features characterizing the understanding of energy security, single out its essential attributes, identify the main factors significantly affecting safe functioning of the fuel and energy complex. Solution of these issues is a necessary step in the further development and improvement of the legal regulation of relationships in energetics including the statutory consolidation of the complex of required measures assuring its security, which will undoubtedly facilitate strengthening of the energy law order on the global scale.*

**Keywords:** energy law, energy security, national security, energy law order.

Обеспечение гарантированной энергетической безопасности рассматривается каждым государством в качестве основной стратегической задачи его развития, а понимание энергетической безопасности связано с тем, что последняя является одной из важнейших составляющих национальной безопасности страны. Однако такой подход не дает возможности в полной мере определить понимание энергетической безопасности, показать ее сущностные признаки, на основе чего выработать соответствующее понятие, пригодное для его нормативного закрепления, что должно послужить базовым фактором, определяющим правовую и экономическую основу государственного механизма обеспечения энергетической безопасности.

Понятие, задачи и условия обеспечения энергетической безопасности сформулированы в документах стратегического направления: Стратегии национальной безопасности Российской Федерации на период до 2030 года, Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года, Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации, Основах государственной политики Российской Федерации в области промышленной безопасности на период до 2025 года и дальнейшую перспективу, а также в специализированном документе — Доктрине энергетической безопасности, утвержденной Указом Президента Российской Федерации 13 мая 2019 года. Подробный анализ сформулированных в данных документах целей, принципов, основных

направлений и задач обеспечения энергетической безопасности, а также задач современного энергетического правового порядка дан В.В. Романовой [1].

В указанных документах отражены подходы к пониманию энергетической безопасности. Так, в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации отмечается, что основным содержанием энергетической безопасности является устойчивое обеспечение спроса необходимым количеством энергоносителей стандартного качества, эффективное использование энергоресурсов посредством повышения конкурентоспособности отечественных производителей, предотвращение возможного дефицита топливно-энергетических запасов, образование стратегических резервов топлива, комплектующего оборудования и обеспечение стабильности энергоснабжения. В Доктрине энергетической безопасности Российской Федерации понятие энергетической безопасности определяется через такие категории, как вызовы, угрозы и риски в энергетической сфере.

Комплекс отношений, обеспечивающих эффективное функционирование энергетической отрасли, ее энергетическую безопасность, в целом базируется на основополагающих конституционно-правовых положениях, обязывающих органы государственной власти и местного самоуправления, а также субъектов хозяйственной деятельности должным образом относиться к земле и природным ресурсам, обеспечивать их защиту, бережное использование энергетических источников, не

допуская нарушения соответствующих условий экологической и технологической сохранности (статьи 9, 36, 58, 71 Конституции РФ).

Об энергетической безопасности упоминается в Федеральном законе «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса» (статья 2), однако данный закон рассматривает энергетическую безопасность в узком понимании, применительно только к объектам топливно-энергетического комплекса.

Необходимо отметить, что в действующих нормативных правовых актах России базовые понятия в области энергетической безопасности должным образом не систематизированы, в них отсутствует четкое и единообразное понимание энергетической безопасности и механизмов ее обеспечения.

Вопрос о понимании энергетической безопасности является предметом научных дискуссий как в экономической, так и в правовой науке. Представленные точки зрения по этому вопросу отмечаются разнообразием подходов. Ученые, вкладывая в это понятие разный смысл, нередко используют этот термин, чтобы придать большую значимость или актуальность тем или иным проблемам в сфере энергетики, которые зачастую по своей сути не всегда касаются вопросов, связанных непосредственно с энергетической безопасностью [2].

Многие российские исследователи определяют энергетическую безопасность как состояние и уровень защищенности системы, состоящей из отдельных граждан, общества и экономики в целом, от угроз бесперебойному и надежному энергообеспечению. В таком качестве, как замечает А.И. Татаркин, энергетическая безопасность является регулируемой системой надежного и безопасного движения топливно-энергетических ресурсов и сопутствующих факторов производства в глобальном масштабе, обеспечивающая устойчивое экономическое и социальное развитие в мире [3].

Таким образом, чаще всего энергетическая безопасность определяется российскими авторами как состояние защищенности граждан, общества, государства, экономики от угроз:

- нарушения обоснованных потребностей в энергии, энергетических ресурсах, бесперебойного энергоснабжения при экономически разумных обоснованных ценах на топливно-энергетические ресурсы;

- дефицита в энергоносителях, экономически доступных энергетических ресурсах;

- нарушений бесперебойности энергоснабжения и т.д.

Представляется, что при таких узких подходах к пониманию энергетической безопасности и ее составляющим (риск, угроза, опасность), может привести к неточному ее толкованию и использованию в правотворческой деятельности и на практике. Нельзя не заметить, что понимание энергетической безопасности как состояние защищенности от угроз вряд ли является достаточным, необходимо чтобы такие меры были направлены не только и не столько на защищенность от разного рода угроз, но и в первую очередь на их предотвращение и предупреждение.

В научной литературе представлены подходы, в которых энергетическая безопасность не связывается с соответствующими угрозами и уровнем защищенности, а делается акцент на ее связи с планомерным обеспечением страны топливно-энергетическими ресурсами либо с уровнем надежного и безопасного движения топливно-энергетических ресурсов и сопутствующих факторов производства в глобальном масштабе. По мнению К.С. Зыкова, энергетическая безопасность — это состояние общества и экономики, позволяющее на основе эффективного использования топливно-энергетических запасов поддерживать необходимый для социально-экономического развития страны уровень энергопотребления, наилучший с точки зрения коммерческих критериев уровень

поставки на мировые энергетические рынки [4]. Несколько иной подход заложен в позиции Л.Л. Грязнова, рассматривающего энергетическую безопасность как обеспеченность экономики топливно-энергетическими ресурсами по стоимости, при которой возможно их воспроизводство в отраслях ТЭК, а также положительная добавленная стоимость в главных сферах национальной экономики страны [5].

Обобщая все вышеуказанные точки зрения относительно понимания энергетической безопасности, важно отметить, что при определении указанного понятия необходимо раскрывать его различные сущностные признаки, а не показывать ту или иную характерную черту. Необходимо учитывать, что данное понятие многогранное, используется для решения различных проблем: политических, экономических, экологических, социальных, на которые указывается в вышеуказанных стратегических документах.

Энергетическая безопасность — это системный процесс, включающий в себя национальную политику и международные институты. Цель этой системы — быстрое своевременное реагирование на сбои и чрезвычайные ситуации, при этом ключевую роль в должном обеспечении энергетической безопасности играет международное сотрудничество на основе международных норм и договоров.

В зарубежных странах энергетическую безопасность связывают с проблемами ее обеспечения (безопасностью предложения и энергозависимостью). Примером документа, официально подтверждающего данную позицию, может послужить Европейская Стратегия Безопасности, принятая Советом Европы в 2003 году (16), в которой под энергозависимостью понимается положение, при котором до 75% энергоресурсов ЕС необходимо будет импортировать из ограниченного числа стран, для многих из которых существует угроза стабильности. Под безопасностью предложения понимается комплекс мер, направленных на создание гарантированных

внешних и внутренних источников энергии в целях преодоления внешних и внутренних источников энергии в целях преодоления внешней энергетической зависимости.

Критериями определения состояния и уровня энергетической безопасности в США является безопасность и стабильность транспортной инфраструктуры с учетом возможных террористических и военных угроз, а также угроз природных аномалий и катаклизмов, техногенных катастроф, которые могут полностью дестабилизировать глобальный энергетический рынок [6].

По мнению американского ученого П. Робертса, энергетическая безопасность обозначает способность отвечать требованиям спроса, создавать необходимое для потребителя количество электричества и топлива, а также поставлять и продавать их по адекватным ценам в те страны, где данная энергия требуется для того, чтобы обеспечить работу экономики, поддерживать нормальные условия существования населения, защищать национальные границы [7]. Другой автор, Ф. Корнелл, определяет энергетическую безопасность, как взаимозависимую систему, состоящую из трех звеньев, обеспечение безопасности на каждом из которых влияет на работу всей системы государства [8]. В первое звено (или первый уровень) включена так называемая «военная энергетическая безопасность», которая представляет собой именно комплекс мер по обеспечению и подведению коммуникационных цепей к районам ведения боевых действий, а также контроль и управление потерями энергетических ресурсов и потребностями в них. Второе звено включает в себя вторичную энергетическую безопасность, основным назначением которой является обеспечение и снабжение энергетическими ресурсами всех сфер государства, например, образования, транспорта, медицины и здравоохранения, обеспечения промышленности, ведения борьбы с чрезвычайными ситуациями и т.д. Третьим звеном или

третьей энергетической безопасностью автор называет ту безопасность в сфере энергетики, которая в первую очередь влияет на экономическую сферу государства, здесь идет речь об адекватной ценовой политике и о ценовом регулировании, именно в этом звене зачастую происходят сбои.

Принято считать, что должное обеспечение энергетической безопасности зависит от достаточности ресурсов, доступности экономики, также от экологической и технологической допустимости.

Под ресурсной достаточностью понимается возможность бесперебойного обеспечения энергоресурсами населения и национальной экономики. Экономическая доступность определяется эффективностью такого обеспечения при соответствующем ценообразовании, технологическая и экологическая допустимость означает возможность добычи, переработки и использования энергоресурсов в рамках, имеющихся на каждом этапе технологий и экологических ограничений, которые, в свою очередь, определяют безопасность деятельности энергетических объектов.

В Энергетической стратегии Франции энергетическая безопасность рассматривается как составная часть экономической безопасности: состояние защищенности не только страны, ее граждан, общества и государства, но и экономики от угроз надежному топливно- и энергообеспечению. В Энергетической стратегии Франции указано, что основной задачей государства в этом направлении является сохранение и повышение уровня жизни граждан путем бесперебойной, высокоэффективной и экологически безопасной энергетики. В законодательстве Франции выделяются следующие угрозы энергетической безопасности: физические, экономические, социальные и экологические. Под физическими рисками понимается прежде всего исчерпание месторождений сжигаемого топлива, возможные масштабные природные катастрофы, а также геополитические кризисы, которые могут повлиять на ста-

бильность поставок. Экономические риски могут быть связаны с нестабильностью цен на энергоносители на мировом рынке. К экологическим рискам можно отнести вероятность аварий на атомных электростанциях, разливы нефти, утечка метана и другие аварии на предприятиях топливной энергетики. Особое внимание во Франции обращают на принятие мер, связанных с предотвращением глобального потепления [9]. В условиях развития мировой экономики, стремительного повышения конкуренции, появления новых информационных технологий усугубляются и проблемы, касающиеся энергетической безопасности. Наилучший надежный уровень энергетической безопасности государства можно достичь при условии достаточной экономической устойчивости, при которой никакие возможные внешние и внутренние дестабилизации не могут ее расшатать.

Важным для энергетической безопасности и ее обеспечения является возможность топливно-энергетического комплекса того или иного государства на основе эффективного использования внешних и внутренних энергетических ресурсов обеспечивать устойчивое развитие энергетического сектора экономики, включая прежде всего эффективное энергоснабжение хозяйствующих субъектов и населения в текущем моменте и в долгосрочной перспективе, а также способность реализовывать свою стратегию на международном рынке.

Обобщая вышеизложенное, отмечаем: как в действующих нормативных правовых актах, так и в доктрине базовые понятия в области энергетической безопасности должным образом не систематизированы, что дает дополнительные основания для вывода о необходимости разработки и принятия специального законодательного акта, установление в нем четкого понимания энергетической безопасности, механизмов ее обеспечения, гармонизации таких положений с международными актами в этой сфере. О целесообразности приня-

тия такого акта отмечается В.В. Романовой [10].

Особую значимость для проведения такой работы приобретает модельный закон ОДБК «Об энергетической безопасности», принятый на пленарном заседании Парламентской ассамблеи Организации Договора о коллективной безопасности (ОДБК), который был рекомендован для использования при совершенствовании законодательства государствам — членам Организации. В.В. Романова верно подчеркивает, что в указанном модельном законе среди субъектов обеспечения энергетической безопасности справедливо указаны юридические и физические лица вне зависимости от относимости их деятельности в сфере энергетики [11].

Важную роль при формировании сотрудничества между странами в энергетической области, включая вопросы обеспечения энергетической безопасности, играет Международный экономический форум (МЭФ). Данный форум, организованный в 1991 году, является площадкой для обсуждения и решения различных актуальных проблем, касающихся развития мировой энергетики, энергетической безопасности и прочих вопросов. Такие обсуждения происходят в качестве многосторонних и двусторонних переговоров, проводимых зачастую неофициально между руководителями различных ведомств, которые реализуют энергетическую стратегию, более чем 70 стран [12]. ■

#### Литература / References

1. Романова В.В. Актуальные задачи правового обеспечения энергетической безопасности / В.В. Романова // Правовой энергетический форум. 2019. № 3. С. 4–10 ; Романова В.В. Энергетический правовой порядок: современное состояние и задачи / В.В. Романова. Москва : Юрист, 2016. 255 с.
2. Хлопов О.А. Энергетическая безопасность: факторы риска и проблемы сотрудничества / О.А. Хлопов // Вестник РГГУ. Серия: Политология. История. Международные отношения. Зарубежное регионоведение. Востоковедение. 2017. № 3 (9). С. 138–147.
3. Татаркин А.И. Энергетика и экономическая безопасность регионов России / А.И. Татаркин [и др.]. Москва, 2007.
4. Зыков К.С. Энергетическая безопасность как составляющая экономического развития России // Экономическая и энергетическая безопасность регионов России : материалы международной научно-практической конференции (г. Пермь, 28–29 мая 2003 г.) : сборник научных статей / научное редактирование А.Н. Пыткин. Екатеринбург : Институт экономики Уральского отделения РАН, 2003. Ч. 1. С. 90–91.
5. Грязнов Л. Тезисы по энергокризису / Л. Грязнов // Экологические системы. 2002. № 2.
6. Yergin, D. Energy Security and Markets / D. Yergin // Energy and Security. Strategies for a World in Transition / eds. by de Jan H. Kalicki, David L. Goldwyn. Woodrow Wilson Center Press, 2013. P. 69–82 ; Morse Ed. America the Oil Exporter // The Politico. 2014. 09 July.
7. Roberts, P. The end of Oil: On the edge of a perilous new world / P. Roberts. New York : Houghton Mifflin Harcourt, 2004. 399 p.
8. Cornell P.E. Energy Security as National Security: Defining Problems Ahead of Solutions / P.E. Cornell // Journal of Energy Security. 2009. 19 February.
9. Овакимян М.С. Сравнительный анализ основных принципов энергетических стратегий Франции и России / М.С. Овакимян // Российский внешнеэкономический вестник. 2012. № 7. С. 96–110.
10. Романова В.В. § 1. Проблемы, стратегические цели и задачи правового обеспечения энергетической безопасности // Проблемы и задачи правового обеспечения энергетической безопасности и защиты прав участников энергетических рынков : монография / под редакцией В.В. Романовой. Москва : Юрист, 2019. 264 с.
11. Романова В.В. § 1. Проблемы, стратегические цели и задачи правового обеспечения энергетической безопасности // Проблемы и задачи правового обеспечения энергетической безопасности и защиты прав участников энергетических рынков : монография / под редакцией В.В. Романовой. Москва : Юрист, 2019. С. 25–27.
12. МЭФ (IEF) — Международный Энергетический Форум. URL: <https://www.ief.org/>