

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ГАРМОНИЗАЦИИ И РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ГОСУДАРСТВ — ЧЛЕНОВ ОРГАНИЗАЦИИ ДОГОВОРА О КОЛЛЕКТИВНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В СФЕРЕ УКРЕПЛЕНИЯ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

DOI 10.18572/2312-4350-2018-2-29-36



Шабуня Вадим Викторович,
доцент кафедры административного
и энергетического права
Российского государственного университета
нефти и газа имени И.М. Губкина,
кандидат юридических наук

Аннотация: Энергетическая безопасность является важнейшей составляющей национальной безопасности государств — членов ОДКБ, а обеспечение их национальной безопасности — одна из основных задач государственной энергетической политики. В этих условиях наличие единообразных, законодательно закрепленных правил, позволяющих государствам — членам ОДКБ на должном уровне эффективно реализовывать механизмы обеспечения как собственной, так и коллективной энергетической безопасности, является одним из ключевых условий обеспечения национальной и коллективной безопасности в рамках ОДКБ. В статье рассмотрены роль и значение энергетической безопасности в системе обеспечения национальной безопасности государств — членов ОДКБ, ключевые направления обеспечения энергетической безопасности государств — членов ОДКБ и основные направления их сотрудничества в указанной сфере, дана общая характеристика системы законодательства государств — членов ОДКБ в сфере обеспечения энергетической безопасности, определены основные направления совершенствования системы нормативного правового регулирования государств — членов ОДКБ. В качестве положительного примера рассмотрен принятый 13 октября 2017 г. Парламентской Ассамблеей ОДКБ Модельный закон «Об энергетической безопасности».

Ключевые слова: энергетическое право, энергетическая безопасность, национальная безопасность государства, Организация Договора о коллективной безопасности, государства — члены Организации Договора о коллективной безопасности, государственная безопасность, законодательство об обеспечении энергетической безопасности, угроза энергетической безопасности, обеспечение энергетической безопасности, мониторинг энергетической безопасности, индикаторы энергетической безопасности.

TOPICAL ISSUES OF HARMONIZATION AND DEVELOPMENT OF THE LEGISLATION OF THE MEMBER STATES OF THE COLLECTIVE SECURITY TREATY ORGANIZATION IN THE FIELD OF STRENGTHENING OF ENERGY SECURITY

Shabunya Vadim V.

Assistant Professor of the Department of Administrative and Energy Law of the Gubkin Russian State University of Oil and Gas
Candidate of Legal Sciences

Abstract: Energy security is an important component of the national security of the member states of the Collective Security Treaty Organization (the CSTO), and ensuring national security is one of the main objectives of the state energy policy. Under these circumstances, existence of uniform legislative rules allowing the member states of the CSTO to efficiently and adequately implement mechanisms for ensuring their own and collective energy security is one of the key condition of ensuring national and collective security within the framework of the CSTO. The article considers: the role and importance of energy security in the system of ensuring the national security for the CSTO member states, key directions of ensuring energy security for the CSTO member states, and their main lines of cooperation in the specified area; it gives general characteristic of the legislative systems of the CSTO member states in the sphere of ensuring energy security, and defines the main directions for improvement of the regulatory framework of the CSTO member states. The Model Law On Energy Security adopted on October 13, 2017 by the Parliamentary Assembly of the CSTO is considered as a positive example.

Keywords: energy law, energy security, state national security, Collective Security Treaty Organization, member states of the Collective Security Treaty Organization, state security, laws on ensuring energy security, energy security hazard, ensuring energy security, energy security monitoring, energy security indicators.

Основные выводы, изложенные в настоящей статье, получены автором в результате работы над проектом Рекомендаций по гармонизации законодательства государств — членов Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) в сфере укрепления энергетической безопасности и проектом Модельного закона ОДКБ «Об энергетической безопасности».

ОДКБ представляет собой международную региональную организацию, целью функционирования которой являются укрепление мира, международной и региональной безопасности и стабильности, защита на коллективной основе независимости, территориальной целостности и суверенитета государств-членов, приоритет в достижении которых государства-члены отдают политическим средствам [1]. На сегодняшний день в состав ОДКБ входят Российская Федерация, Республика Беларусь, Республика Армения, Республика Таджикистан, Республика Казахстан, Киргизская Республика.

Ухудшение межгосударственных отношений Российской Федерации с США, странами Евросоюза и рядом других государств,

их попытка влиять на политику в регионах, прилегающих к границам РФ, а также и в других точках мира, ставит перед Россией и ее партнерами по ОДКБ новые задачи в сфере обеспечения коллективной безопасности. Вызывают большую озабоченность и вооруженные конфликты на постсоветском пространстве, боевые столкновения на Донбассе, эскалация конфликта в Нагорном Карабахе. Серьезную угрозу и для общемировой безопасности, и для безопасности государств — членов ОДКБ представляют культивированные на Ближнем Востоке многочисленные террористические группировки, включая пресловутую ИГИЛ.

В связи с этим актуальной задачей для государств — членов ОДКБ является укрепление коллективной безопасности во всех сферах, включая энергетическую безопасность.

Энергетическая безопасность является одним из важнейших компонентов национальной и экономической безопасности любого государства и направлена на обеспечение защиты его конституционного строя и территориальной целостности, а также жиз-

ненно важных интересов граждан, общества и государства в целом.

В настоящее время учеными и экспертами выделяется множество аспектов энергетической безопасности, однако единого устоявшегося во всем мире определения энергобезопасности на сегодняшний день нет. При этом в последнее время разногласия разных стран в сфере энергетики усиливаются, так как страны-потребители и страны-производители энергии демонстрируют разные подходы к понятию и аспектам энергетической безопасности. До настоящего времени многими странами энергетическая безопасность понималась преимущественно как энергетическая независимость отдельной страны. Такой подход привел к тому, что конкурентная борьба за энергетические ресурсы в мире постоянно усиливается и вызывает множество конфликтов, эскалацию которых мы наблюдаем последние десятилетия [2]. При этом многие угрозы в области энергетической безопасности, например истощение запасов природных ресурсов, экология и др., уже давно стали глобальными и общемировыми, что теоретически должно заставить мировое сообщество перейти к выработке единой концепции глобальной энергобезопасности.

Однако складывающаяся в настоящее время в мире напряженная обстановка, вызванная прежде всего «навязыванием» демократии в странах Ближнего Востока и перedelом мировых энергетических рынков, введением экономических санкций в отношении России, создающими ей дискриминационные условия для ведения внешней торговли, в том числе энергетическими ресурсами, кризисные явления в мировой экономике свидетельствуют о том, что вопросы собственной энергетической безопасности и энергетической независимости для любой страны являются все же приоритетными.

Следует отметить, что энергетическая безопасность является одним из важнейших компонентов национальной и экономической безопасности любого государства и направлена на обеспечение защиты его конституционного строя и территориальной

целостности, а также жизненно важных интересов граждан, общества и государства в целом.

Обеспечение энергетической безопасности предполагает удовлетворение в полном объеме потребностей государства в энергетических ресурсах соответствующего качества по приемлемым ценам в обычных условиях функционирования государства и гарантированное обеспечение минимально необходимых потребностей государства в энергетических ресурсах в условия военных действий или чрезвычайных ситуаций, а также различных внешних политических и внешних экономических угроз.

Впервые понятие «энергетическая безопасность» было сформулировано Международным энергетическим агентством после нефтяного кризиса в 1973 г. в следующей трактовке: «Энергетическая безопасность есть уверенность в том, что энергия будет иметься в распоряжении в том количестве и того качества, которые требуются при данных экономических условиях».

На постсоветском пространстве понятие энергобезопасности было закреплено в Основах энергетической политики государств — членов Евразийского экономического сообщества, утвержденных Решением Межгоссовета ЕврАзЭС от 28.02.2003 № 103. Целью энергетической политики государств ЕврАзЭС было провозглашено обеспечение энергетической независимости и энергетической безопасности стран Сообщества путем формирования общего рынка энергоресурсов, создание надежной энергетической базы для их устойчивого экономического роста.

При этом «энергетическая независимость» была определена данным документом как обеспеченность государств ЕврАзЭС местными энергоресурсами с учетом потребностей рынка, а также возможность использования и (или) резервирования альтернативных источников импорта топлива и энергии, а «энергетическая безопасность» — как состояние защищенности энергетического сектора государств ЕврАзЭС от внутренних и внешних условий, процессов и

факторов, ставящих под угрозу его устойчивое развитие и энергетическую независимость [3].

В 2012 году был разработан проект концепции энергетической безопасности государств — членов ЕврАзЭС, которая представляла собой совокупность согласованных взглядов и скоординированных подходов к вопросам обеспечения энергетической безопасности государств — членов ЕврАзЭС и определяла основные задачи, принципы и направления взаимодействия государств — членов ЕврАзЭС в области энергетической безопасности. В данной концепции энергетическая безопасность была определена как защищенность энергетического сектора государств — членов ЕврАзЭС от внутренних и внешних воздействий, процессов и факторов, ставящих под угрозу энергообеспечение государств — членов ЕврАзЭС и связанное с ним устойчивое развитие их экономики [4].

В Российской Федерации энергетическая безопасность как особая политико-правовая категория была впервые введена в национальное законодательство ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации». Далее это понятие было использовано в ФЗ «Об электроэнергетике», который закрепил обеспечение энергетической безопасности Российской Федерации в качестве одного из общих принципов организации экономических отношений и основ государственной политики в сфере электроэнергетики, в ФЗ «О государственной информационной системе топливно-энергетического комплекса» и ряде других.

Указом Президента РФ от 12.05.2009 № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» в качестве основного содержания энергетической безопасности было определено 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 комплектующе-

го оборудования, обеспечение стабильности функционирования систем энерго- и теплоснабжения.

В настоящее время термин «энергетическая безопасность» содержится во множестве российских нормативных правовых актов, но при этом понятие «энергетическая безопасность» определено только в распоряжении Правительства РФ от 13.11.2009 № 1715-р «Об Энергетической стратегии России на период до 2030 года». Энергетическая безопасность в соответствии с указанным актом рассматривается в качестве структурного элемента более широкого понятия — национальная безопасность страны — и определяется как состояние защищенности граждан, общества, государства и экономики от наступления неблагоприятных последствий в виде перебоев в топливо- и энергообеспечении.

Однако все же необходимо отметить, что правовая дефиниция понятия «энергетическая безопасность» на уровне федерального закона в России до настоящего времени не закреплена, а правовые нормы, регулирующие сферу энергетической безопасности Российской Федерации, не систематизированы в единый специальный нормативный правовой акт и содержатся в нормативных правовых актах различного уровня, относящихся к разным отраслям права и межотраслевым институтам.

В связи с углублением масштабов мирового глобального энергетического кризиса и его значительных негативных последствий для большинства стран мира ухудшение политической обстановки в мире, проблема обеспечения энергетической безопасности, особенно в нынешнюю эпоху гибридных войн, является актуальной для любого государства. Не является исключением данная проблема и государств — членов ОДКБ. Более того, усиление политических разногласий между Российской Федерацией и государствами, входящими в блок НАТО, ставит перед Россией и ее странами — партнерами по ОДКБ новые задачи в сфере обеспечения энергетической безопасности.

ОДКБ, как многопрофильная международная структура, призвана в том числе обес-

печивать систему энергетической безопасности государств — членов ОДКБ. Особенно важным, актуальным и социально востребованным направлением совместной деятельности государств — членов ОДКБ является взаимодействие по проблемам, связанным с выявлением, устранением причин и условий, способствующих появлению угроз энергетической безопасности, ликвидации последствий их возникновения, требующих комплексного подхода и объединения усилий по всем направлениям.

Основной целью государств — членов ОДКБ в сфере энергетической безопасности является обеспечение:

- военной и антитеррористической защищенности объектов топливно-энергетического комплекса (далее — ТЭК) государств — членов ОДКБ;

- способности ТЭК государств — членов ОДКБ надежно удовлетворять энергетические потребности национальных экономик;

- устойчивости энергетического сектора экономики государств — членов ОДКБ к воздействию внешних и внутренних экономических, техногенных и природных угроз, а также его способности минимизировать ущерб, вызванный воздействием таких факторов;

- внедрения и расширения использования возобновляемых источников энергии, а также повышение энергоэффективности отраслей экономики государств — членов ОДКБ;

- способности энергетической инфраструктуры государств — членов ОДКБ, включая транспортную, обеспечивать бесперебойное энергоснабжение потребителей энергии и других.

К сожалению, программные документы на уровне ОДКБ в сфере обеспечения энергетической безопасности государств — членов ОДКБ не принимались, однако вопросы обеспечения энергетической безопасности неоднократно затрагивались на заседаниях различных органов ОДКБ, осуществлялись попытки разработки концепций энергетической безопасности.

В этой связи представляется необходимой выработка совместных концептуаль-

ных подходов государств — членов ОДКБ к вопросам укрепления энергетической безопасности, разработка и заключение межгосударственных соглашений по вопросам обеспечения безопасности в различных отраслях энергетике, создания комплексной системы мониторинга угроз и состояния энергетической безопасности государств — членов ОДКБ, обеспечения устойчивого развития энергетики государств — членов ОДКБ, обеспечения формирования и функционирования общих энергетических рынков, развития на них конкуренции, обеспечения их прозрачности.

Проведенный анализ показал, что законодательный массив государств — членов ОДКБ в области ТЭК представлен нормативными правовыми актами различного уровня. Основу законодательства в ряде государств — членов ОДКБ составляют законы в сфере энергетики (Республика Армения, Кыргызская Республика и Республика Таджикистан). При этом следует отметить, что в правовых системах Российской Федерации, Республики Беларусь, а также Республики Казахстан базовые законы, непосредственно посвященные правовому регулированию ТЭК, в настоящее время отсутствуют. В то же время в указанных государствах — членах ОДКБ существует достаточно разветвленная и объемная законодательная база, регулирующая отношения в различных отраслях ТЭК. Кроме того, в государствах — членах ОДКБ действует большое количество подзаконных нормативных правовых актов, детализирующих порядок функционирования отдельных отраслей ТЭК: электроэнергетической, нефтяной, газовой, угольной, атомной и других. Важно подчеркнуть, что нормативные правовые акты, содержащие правовые нормы, регулирующие правоотношения в сфере энергетики, не только относятся к законодательству об энергетике, но и содержатся в нормативных правовых актах административного, гражданского, налогового, земельного, лесного, антимонопольного, инвестиционного законодательства, законодательства о естественных монополиях и других отраслей.

Анализ законодательства государств — членов ОДКБ свидетельствует, что в правовых системах данных государств отсутствует единый специальный комплексный нормативный правовой акт, регулирующий вопросы обеспечения энергетической безопасности государства. Вместе с тем в ряде стран утверждены и реализовываются в качестве программных документов концепции и доктрины энергетической безопасности.

Например, в Республике Беларусь в настоящее время основным документом, определяющим энергетическую политику страны, является Концепция энергетической безопасности Республики Беларусь (утверждена постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 23.12.2015 № 1084). Также 23.10.2013 Президентом Республики Армения была утверждена Концепция энергетической безопасности Республики Армения на 2014–2020 годы. В свою очередь, 29.10.2012 была принята Доктрина энергетической безопасности Российской Федерации, однако данный документ официально не опубликован.

Рассматривая законодательство государств — членов ОДКБ важно подчеркнуть, что развитие ТЭК в них находится на различных уровнях, в связи с чем задачи, стоящие перед такими государствами в сфере обеспечения собственной энергетической безопасности, несколько отличаются.

Так, например, Россия и Казахстан в связи с наличием на собственной территории больших запасов природных ресурсов являются одними из крупнейших в мире экспортеров топливно-энергетических ресурсов, в связи с чем аспекты энергетической безопасности данных государств включают в себя также проблемы недискриминационного доступа на зарубежные энергетические рынки, обеспечения безопасности транспортировки энергоносителей, в том числе транзита, на территориях стран-контрагентов.

Для других государств — членов ОДКБ, таких как Киргизия, Белоруссия, Армения,

Таджикистан, актуальна и приоритетна проблема собственного обеспечения энергетическими ресурсами. Например, по оценкам экспертов, Таджикистан за счет собственной энергетической базы удовлетворяет лишь 50% потребностей страны, а Беларусь обеспечена собственными топливно-энергетическими ресурсами лишь на 16–17%, недостающая часть приобретается за пределами страны. В то же время Республика Таджикистан (РТ) обладает значительными запасами гидроэнергетических ресурсов (8-е место в мире и 1-е среди стран Центральной Азии), основная часть водных ресурсов региона Центральной Азии формируется в Таджикистане (53%) [5, с. 26]. В этой связи для вышеуказанных стран крайне актуальны вопросы осуществления политики энергосбережения и повышения энергетической эффективности, модернизации и инновационного развития энергетической отрасли, развития генерации с использованием возобновляемых источников энергии, наличия надежных стран-партнеров, поставляющих энергетические ресурсы, и надежной системы их транспортировки.

Вместе с тем, несмотря на вышеуказанные особенности, перед государствами — членами ОДКБ в области энергетической безопасности стоит много общих задач.

Актуальным для государств — членов ОДКБ является решение двух первоочередных задач, для которых требуется создание эффективных правовых механизмов и гармонизация энергетического законодательства:

— модернизации во многом устаревшей со времен СССР, морально и физически изношенной технологической базы ТЭК и обеспечения воспроизводства его вырабатываемой ресурсной базы;

— изменения структуры потребления и размещения производства топливно-энергетических ресурсов государств — членов ОДКБ. Помимо этого, стоит еще множество задач, таких как развитие и внедрение инновационных технологий в ТЭК, повышение уровня импортозамещения оборудования в ТЭК, разведка и разработка новых мест-

рождений природных энергетических ресурсов и другие.

Резюмируя вышеизложенное, следует выделить приоритетные сферы энергетики, в которых требуется поэтапная гармонизация законодательства государств — членов ОДКБ в целях обеспечения энергетической безопасности:

- обеспечение устойчивого развития энергетики государств — членов ОДКБ;
- обеспечение формирования и функционирования общих энергетических рынков, развития на них конкуренции, обеспечение их прозрачности;
- обеспечение антитеррористической защищенности объектов энергетики;
- совершенствование системы производственной безопасности и физической защиты объектов энергетического комплекса;
- унификация норм, правил и технических регламентов в сфере энергетики;
- энергосбережение и повышение энергетической эффективности;
- развитие и поддержка использования возобновляемых источников энергии;
- осуществление государственного контроля (надзора) за обеспечением безопасности объектов ТЭК;
- подготовка специалистов в сфере обеспечения энергетической безопасности.

Одновременно перед правовой наукой должна стоять задача по выработке доктринальных подходов к вопросам обеспечения энергетической безопасности государств — членов ОДКБ. В.В. Романова справедливо отмечает, что, несмотря на активное развитие законодательства в сфере обеспечения энергетической безопасности, совершенствование международного регулирования в данной области, многие вопросы заслуживают особого внимания, в том числе заслуживают того, чтобы быть предметом комплексных правовых исследований, и подчеркивает, что для энергетического права энергетическая безопасность является ключевой категорией, поскольку ее правовое обеспечение свидетельствует о соблюдении основных принципов энергетического права: правовое обеспечение баланса инте-

ресов участников общественных отношений (частноправовых и публично-правовых) в сфере энергетики и прежде всего баланса интересов поставщиков и потребителей энергетических ресурсов, правовое обеспечение защиты интересов участников общественных отношений в сфере энергетики и т.д. [6, с. 16, с. 9].

Также необходима выработка государствами — членами ОДКБ единых концептуальных подходов к обеспечению коллективной энергетической безопасности, разработка и утверждение ими совместных программных документов и межгосударственных соглашений по различным аспектам укрепления энергетической безопасности, всестороннее расширение международного сотрудничества в указанной сфере.

В заключение следует особо отметить важное значение принятого 13 октября 2017 г. Парламентской Ассамблеей ОДКБ Модельного закона «Об энергетической безопасности» [7], который должен стать стержневой основой для формирования и гармонизации законодательства в сфере энергетической безопасности для всех без исключения государств — членов ОДКБ. Данный модельный закон призван не ограничить законодателя, а, напротив, дать ему свободу в сфере законотворчества, определив основной вектор движения. Именно в этом заключается его универсальность.

В Модельном законе ОДКБ «Об энергетической безопасности» в развитие положений Рекомендаций по гармонизации законодательства государств — членов ОДКБ в сфере укрепления энергетической безопасности, в частности, сформирован понятийный аппарат, определены принципы обеспечения энергетической безопасности, сформулированы цели создания и задачи системы обеспечения энергетической безопасности государств — членов ОДКБ, охарактеризованы угрозы энергетической безопасности и основные направления обеспечения безопасности объектов ТЭК, определен порядок взаимодействия государств — членов ОДКБ в сфере обеспечения энергетической безопасности и др.

Также необходимо учитывать, что государства — члены ОДКБ за исключением Республики Таджикистан являются участниками Евразийского экономического союза (далее — ЕАЭС). При этом Правительство Таджикистана выразило заинтересованность во вступлении в ЕАЭС и заявило, что изучает возможные последствия для экономики страны в том случае, если такое решение

будет принято. Таким образом, еще одной приоритетной задачей перед государствами — членами ЕАЭС и одновременно перед государствами — членами ОДКБ, помимо обеспечения устойчивого развития экономик и энергетической безопасности этих государств, является формирование единого экономического пространства и построение общих энергетических рынков. ■

Библиография

1. Устав Организации Договора о коллективной безопасности от 7 октября 2002 года. URL: <http://www.paodkb.ru>
2. Рекомендации по гармонизации законодательства государств — членов Организации Договора о коллективной безопасности. URL: <http://www.paodkb.ru>
3. Основы энергетической политики государств — членов Евразийского экономического сообщества. URL: <http://www.evrases.com>
4. Проект Концепции обеспечения энергетической безопасности государств — членов ЕврАзЭС. URL: <http://www.docs.cntd.ru>
5. Исмаилов Ш.М. Энергетическое законодательство Таджикистана и основные направления его совершенствования / Ш.М. Исмаилов // Энергетическое право. 2009. № 2.
6. Романова В.В. Энергетическая безопасность: национальное законодательство и международно-правовое регулирование / В.В. Романова // Российская юстиция. 2014. № 2 ; Романова В.В. Проблемные аспекты и задачи правового обеспечения энергетической безопасности / В.В. Романова // Правовой энергетический форум. 2017. № 3.
7. Модельный закон ОДКБ «Об энергетической безопасности». URL: <http://www.paodkb.ru>